

**CENTRE D'ETUDES EN SCIENCES SOCIALES DE
LA DEFENSE**

***LA DEFENSE DANS LES DEBATS PUBLICS
EN EUROPE***

Bastien NIVET

Quatrième trimestre 2004

*Ce document constitue le rapport final de l'étude commanditée à l'Institut des Relations Internationales et
Stratégiques (IRIS) par le C2SD,
CCEP 102 Soc/2003, Marché DEF/C2SD 2003 n°62*

REMERCIEMENTS

Cette étude a bénéficié du soutien de l'observatoire des opinions publiques dans les États membres de l'Union européenne, institué au sein de l'IRIS en 2002 sous la direction de Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint, et de Sylvie Matelly, chercheur. Pendant la durée de réalisation de cette étude, nous avons ainsi pu bénéficier des travaux de : Fabio Liberti, Anne Blomberg, Hélène Prestat, Sebastian Künzel, Helen Radeke, Perrine Roby, Raphaëlle Erouart, Mourad Chabbi, Stéphanie Ducreux et Michael Schmidmayr.

Sans leur précieuse assistance dans nos recherches, cette étude n'aurait pu être menée à bien. Qu'ils en soient ici chaleureusement remerciés, et que leur dynamisme et leur vif intérêt pour les questions internationales et de défense demeurent intacts.

Nos remerciements vont aussi à Barbara Jankowski, Guillaume Pichard et Frédéric Charillon, du C2SD, pour leur confiance, leurs conseils et leur compréhension, ainsi qu'à Bastien Ironnelle pour ses relectures et recommandations des plus utiles.

L'auteur de ces lignes demeure néanmoins seul responsable du contenu final de cette recherche.

TABLE DES MATIERES :

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 9 |
| <u>PREMIERE PARTIE:</u> | 15 |
| <u>DEFENSE, OPINIONS ET DEBATS PUBLICS : PROBLEMATIQUES, ENJEUX DE RECHERCHE ET METHODOLOGIE</u> | |
| CHAPITRE 1 : OPINION PUBLIQUE ET POLITIQUES DE DEFENSE, UNE RENCONTRE IMPOSSIBLE ? | 17 |
| CHAPITRE 2 : OPINION PUBLIQUE ET POLITIQUES DE DEFENSE, UNE RELATION POSSIBLE ? | 21 |
| CHAPITRE 3 : LES DEBATS PUBLICS, CONDITION D'UNE INFORMATION ET D'UNE MOBILISATION DES CITOYENS SUR LES QUESTIONS DE DEFENSE ? | 27 |
| CHAPITRE 4 : LA DEFENSE DANS LES DEBATS PUBLICS EN EUROPE, UNE CONTRIBUTION COMPARATIVE | 33 |
| <u>DEUXIEME PARTIE :</u> | 41 |
| <u>LA DEFENSE DANS LES DEBATS PUBLICS EN EUROPE : ANALYSE COMPARATIVE</u> | |
| CHAPITRE 5 : L'ALLEMAGNE | 43 |
| Section 1 : La défense dans les débats parlementaires en Allemagne | 44 |
| Section 2 : La défense dans les médias en Allemagne | 49 |

| | |
|--|------------|
| CHAPITRE 6 : | 55 |
| L'ESPAGNE | |
| Section 1 : La défense dans les débats parlementaires en Espagne | 56 |
| Section 2 : La défense dans les médias en Espagne | 60 |
| CHAPITRE 7 : | 65 |
| LA FRANCE | |
| Section 1 : La défense dans les débats parlementaires en France | 66 |
| Section 2 : La défense dans les médias en France | 71 |
| CHAPITRE 8 : | 75 |
| L'IRLANDE | |
| Section 1 : La défense dans les débats parlementaires en Irlande | 76 |
| Section 2 : La défense dans les médias en Irlande | 81 |
| CHAPITRE 9 : | 85 |
| LA POLOGNE | |
| Section 1 : La défense dans les débats parlementaires en Pologne | 86 |
| Section 2 : La défense dans les médias en Pologne | 90 |
| CHAPITRE 10 : | 95 |
| LE ROYAUME-UNI | |
| Section 1 : La défense dans les débats parlementaires au Royaume-Uni | 96 |
| Section 2 : La défense dans les médias au Royaume-Uni | 103 |
| CHAPITRE 11 : | 107 |
| LA SUEDE | |
| Section 1 : La défense dans les débats parlementaires en Suède | 109 |
| Section 2 : La défense dans les médias en Suède | 115 |
| <u>TROISIEME PARTIE :</u> | 119 |
| <u>ESSAI DE TYPOLOGIE DES DEBATS PUBLICS</u> | |
| <u>SUR LA DEFENSE EN EUROPE</u> | |
| CHAPITRE 12 : | 123 |
| DIFFERENCES, CONVERGENCES ET VARIABLES STRUCTURANTES | |
| DES DEBATS PUBLICS SUR LA DEFENSE | |
| Section 1 : Des débats publics à l'intensité variable | 123 |
| Section 2 : Des débats publics aux thématiques différenciées | 128 |
| Section 3 : Des débats publics de natures variées | 133 |

| | |
|---|------------|
| CHAPITRE 13 : | 137 |
| « NATIONALISATIONS » ET « APPROPRIATIONS NATIONALES » | |
| DES ENJEUX DE SECURITE ET DE DEFENSE | |
| Section 1 : « L'appropriation » d'événements internationaux en débats nationaux problématisés sur la défense | 138 |
| Section 2 : La « nationalisation » des enjeux internationaux et européens | 142 |
| Section 3 : A chacun sa PESD ? | 146 |
| | |
| CONCLUSION | 155 |
| | |
| SOURCES | 159 |

Introduction

Les militaires, élites décisionnelles ou universitaires spécialistes des questions de défense soulignent fréquemment la déficience du débat public français sur ce thème. Cette perception ne saurait à elle seule permettre de conclure à une désaffection ou à une indifférence des Français pour leur système de défense, ni à l'inexistence des problématiques de la défense en tant qu'objet politique. La réalité profonde de ce constat, ainsi que les mécanismes, causes et conséquences possibles qu'il sous-tend, exigent d'être analysés de manière approfondie.

Non seulement le constat de la faiblesse des débats publics sur la défense se base essentiellement sur des considérations quantitatives – faible part des questions de défense dans les médias, les débats parlementaires, etc. – et non qualitatives – de quoi et comment parle-t-on lorsque l'on aborde les questions de défense dans les débats publics ? –, mais les enseignements éventuels qui pourraient en être tirés demeurent à plus forte raison incertains. Les effets du débat public sur la défense sur les choix politiques dans ce domaine mériteraient par exemple de plus amples éclaircissements.

Les problématiques politiques françaises et leur traitement, y compris dans le domaine de la défense, s'insérant de plus en plus dans un cadre européen, la question du débat public sur la défense pourrait par ailleurs bénéficier d'une analyse comparative avec les situations observables chez les partenaires européens de la France.

Une telle démarche permettrait de mettre en perspective les constats couramment admis en France sur la faiblesse du débat public concernant la défense, et d'en faire ressortir les contradictions éventuelles et enjeux réels, en échappant aux dérives d'une analyse centrée exclusivement sur l'Hexagone¹. L'existence, ou non, d'une 'exception française' sur ces questions, et l'impact des tendances quantitatives et qualitatives des débats publics sur les questions de défense sur les choix politiques y afférant, devraient par exemple être questionnés.

Cette comparaison 'horizontale' (entre pays), doit impérativement s'accompagner d'une approche 'verticale' (entre les différentes expressions du débat public dans les pays étudiés). Les acteurs – institutions gouvernementales et parlementaires, centres de recherches, médias, etc. – et les tendances lourdes des débats publics dans les pays concernés constituent en effet une toile de fond des débats publics sur les questions de défense qu'il est indispensable de délimiter et de comprendre. De même, les différentes formes

¹ A ce titre, signalons ici que le choix a été fait de traiter la France de façon analogue aux autres pays étudiés dans la rédaction et la présentation de cette recherche.

de débats publics doivent être abordées, afin de rompre avec l'analyse fragmentée qui en est souvent produite, se basant par exemple sur l'étude de résultats de sondages, sur les débats parlementaires ou sur l'analyse des débats pré-électoraux, mais sans tenter de les insérer dans une analyse d'ensemble cohérente.

Une telle démarche, pour difficile qu'elle soit, est pourtant indispensable pour faire ressortir les éventuels liens et influences mutuelles entre différents types d'expression ou de mesure des opinions : sondages, débats universitaires, parlementaires, traitement médiatique, etc. L'analyse des modalités de contrôle parlementaire des opérations extérieures – qui demeurent très différenciées d'un pays européen à l'autre – permet par exemple une appréciation affinée des contingences qui sous-tendent les choix politiques en matière de défense, mais aussi une meilleure compréhension des structures des débats publics sur ces questions. De même, l'attachement, chez certains États membres de l'UE, à l'établissement d'un consensus national avant que ne soient opérés des choix politiques majeurs, permet aussi de mieux décrypter les modalités et variables structurantes des débats nationaux.

Il en ressort que l'analyse des débats publics sur la défense en Europe, pour être porteuse d'enseignements utiles, doit être non seulement quantitative (place de la défense dans les débats), mais aussi qualitative (nature des débats, thèmes abordés, formes d'expression), et tenir compte des pratiques et cultures démocratiques propres à chaque pays.

C'est par cette mise en perspective que la présente recherche entend procéder à l'analyse des débats publics sur la défense en Europe, à partir d'une analyse comparative sur sept pays membres de l'UE : l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Irlande, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suède².

Les « enjeux de défense » sont compris dans le cadre de cette recherche comme ceux qui concernent, directement ou indirectement, les armées des pays étudiés³, tant en ce qui concerne :

² Le choix des pays étudiés et ses motivations, de même que les orientations méthodologiques et le corpus de l'étude, sont présentés en fin de première partie de cette recherche, dans le chapitre 4.

³ Force est de reconnaître, toutefois, que les limites entre politique étrangère, sécurité internationale et enjeux de défense sont parfois difficiles à établir de manière décisive. Par ailleurs, des thèmes qui ressortent de l'actualité ou de la sécurité internationale pour certains peuvent être des enjeux de défense directs pour d'autres : c'est le cas par exemple de certains théâtres d'opérations extérieures comme l'Irak. Dès lors, lorsque de tels cas de figure nous ont paru intéressants à des fins de comparaison, nous avons intégré à l'analyse les débats publics sur certaines questions de sécurité internationale qui sortent du strict cadre de cette définition du domaine de la défense comme champ de l'étude.

- **Leur organisation** : format des armées, gestion du personnel militaire, orientations générales de l'outil de défense, budget de la défense, etc.
- **Leur rôle** : défense du territoire, opérations extérieures, sécurité intérieure, etc.
- **Leur équipement** : programmation militaire, armements, industries de défense, exportations d'armes et leur contrôle, etc.
- **La diplomatie militaire et les coopérations et intégrations internationales dans le domaine de la défense** : OTAN, UE (PESD) ou autres coopérations multinationales à dimension militaire, enjeux de sécurité internationale pouvant avoir des implications militaires, etc.

La notion même de débat public demeurant incertaine, le choix a par ailleurs été fait de centrer l'analyse sur :

- **Les médias non spécialisés sur les questions de défense (télévision, presse, radio) ;**
- **les débats parlementaires ;**
- **les autres débats politiques** (électorales par exemple).

Les universitaires ou élites décisionnelles concernés par les questions de défense sont intégrés au champ de l'étude uniquement en tant qu'acteurs des trois cadres de débats précités. Les supports s'adressant aux spécialistes ou professionnels de la défense (revues, magazines, etc.), parce qu'ils ne s'adressent pas à un large public mais à des personnes déjà sensibilisées aux questions de défense, ont été exclus du champ de l'étude.

Au final, cette recherche a eu pour objectif de répondre à trois interrogations principales :

- **Quelle est l'intensité des débats publics sur la défense dans les pays étudiés ?**
 - Ces débats sont-ils *fréquents* ?
 - Leur *volume* est-il important ?

- Quel degré de « *mobilisation* » (politique ou médiatique) reflètent-ils sur les enjeux de défense ?

- **Quels sont les thèmes abordés dans ces débats ?**

- Parmi les multiples enjeux de défense, lesquels font le plus souvent l'objet de débats publics ?
- Existe-t-il une hiérarchisation implicite de ces thèmes ?
- Quelles sont les différences quantitatives (intensité) et qualitatives (nature contradictoire ou non, degré de technicité des débats⁴, etc.) qui caractérisent le traitement des divers enjeux de défense ?

- **Quels enseignements et quelles conclusions peut-on tirer de ces deux premières interrogations ?**

- Peut-on établir une typologie des débats publics sur les questions de défense ?
- Quels sont les principaux éléments de convergence et de divergence entre les débats publics sur la défense dans les pays étudiés ?
- Quelles conclusion peut-on en tirer dans la perspective d'une « européanisation » des enjeux de défense, dans le cadre de la PESD notamment ?

C'est à la présentation des principaux éléments de réponse à ces questionnements que répond cette recherche.

La première partie replace cette étude dans le contexte plus général des travaux sur les relations entre opinions publiques et politiques de défense, et présente les choix méthodologiques opérés.

La deuxième partie de l'étude présente, pays par pays, une synthèse des éléments de réponse aux questions posées comme enjeu de la recherche qui ont semblé les plus pertinents. Volontairement synthétiques dans leur présentation, ces analyses ne sauraient bien entendu rendre compte de la totalité et de la complexité des débats publics qu'elles entendent présenter.

⁴ La notion de *technicité* des débats est employée tout au long de cette recherche comme la tendance des débats (questions parlementaires, articles de presse, etc.), à entrer dans les détails des sujets évoqués (chiffres, caractéristiques de tel ou tel matériel ou équipement, conséquences politiques ou juridiques précises d'un engagement européen, etc.).

La troisième partie, plus brève, a pour but de présenter et de mettre en perspective quelques-uns des enseignements les plus significatifs tirés de l'analyse comparative. Les éléments qui y sont avancés se veulent autant une ouverture vers des pistes de réflexion politiques et universitaires porteuses que l'affirmation d'une grille de lecture des débats publics sur la défense en Europe.

Première partie
Defense, opinions et débats publics :
problématiques, enjeux de recherche et
méthodologie

L'évolution du contexte international et stratégique après la fin de la guerre froide, puis l'émergence d'une politique européenne de sécurité et de défense, ont conduit à une multiplication des enquêtes d'opinions et sondages – nationaux, multinationaux ou européens – sur les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense. Dans la plupart des pays européens, il existe ainsi des baromètres nationaux comme ceux réalisés annuellement en France par la Délégation à l'Information et à la Communication de la Défense (DICOD), qui cherchent à recueillir un instantané de la perception des citoyens sur l'organisation de l'outil de défense, ses conditions d'utilisation, etc. A l'échelle européenne, les Eurobaromètres réalisés annuellement pour le compte de la Commission européenne incluent aussi des questions sur la défense, concernant notamment le degré de confiance accordé aux armées dans chacun des pays ou le degré de soutien aux coopérations et institutions internationales de sécurité et de défense. Des groupes industriels privés comme le groupe européen d'aéronautique et de défense EADS commandent aussi des sondages sur les questions de défense.

Parallèlement, le débat plus large sur la démocratisation des institutions européennes a par ailleurs atteint les questions de défense à travers deux angles principaux : le degré de contrôle démocratique et parlementaire de la PESD d'une part, et le degré et les modalités de soutien des opinions publiques européennes à cette nouvelle politique d'autre part. Toutefois, la plupart des analyses sur les relations entre les opinions publiques européennes et la défense en général ou la PESD en particulier, se basent largement sur l'étude de données tirées de sondages, nationaux ou transnationaux.

L'utilisation des résultats de sondages comme représentation des opinions européennes soulève pourtant de nombreuses interrogations : quel est le degré réel de connaissance, d'information et de sensibilisation des opinions publiques européennes aux problématiques de défense ? Faut-il ou ne faut-il pas tenir compte des orientations des opinions publiques que semblent révéler ces sondages ? Existe-t-il une exceptionnalité des questions de défense en la matière ?

Face à ces interrogations, il est important, à ce stade, de rappeler quels ont été les grands courants de pensée qui ont tenté de décrire ce qu'était, pouvait ou devait être la relation entre opinion publique et enjeux de politique étrangère, de défense et de sécurité.

CHAPITRE 1

OPINIONS PUBLIQUES ET POLITIQUES DE DEFENSE : UNE RENCONTRE IMPOSSIBLE⁵ ?

Trop versatiles, peu informées et intéressées, incohérentes et instables, les opinions publiques seraient à ignorer dans la gestion et la prise de décision en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. Si cette affirmation peu paraître péremptoire, elle correspond néanmoins à une perception *minimaliste* historiquement dominante chez les analystes aussi bien que chez les responsables politiques.

Une opinion publique incompétente, peu informée, et peu intéressée ?

Le ton est donné dès l'entre-deux-guerres par le journaliste américain Walter Lippmann, qui met en doute le rôle de l'opinion publique dans le processus décisionnel à Washington et, par delà, dans la démocratie. Arguant de la complexité des sociétés et du monde modernes, Walter Lippmann récuse l'idée d'une collectivité de citoyens capables de former une opinion suffisamment cohérente et compétente pour participer à la prise de décision⁶. Remettant en cause un certain idéalisme démocratique, il évoque ainsi un citoyen largement tenu à l'écart des décisions politiques qui lui sont « *hors d'atteinte, hors de vue et hors de pensée* »⁷. C'est donc avant tout par ignorance de la réalité et de la complexité des enjeux politiques que le citoyen est de fait ostracisé de la sphère politique en général, et des affaires extérieures en particulier. A la décharge du citoyen, Walter Lippmann concède malgré tout que même si celui-ci s'intéressait aux enjeux et événements politiques, il ne pourrait obtenir une information suffisamment complète et en phase avec la réalité pour pouvoir prétendre jouer un rôle dans le processus politique.

Cette image peu optimiste de la capacité des citoyens à être en mesure de participer à la vie publique est aussi, selon certains auteurs, une conséquence du manque d'intérêt des citoyens eux-mêmes à des enjeux politiques qui ne concernent pas directement leurs intérêts immédiats. Ainsi,

⁵ Cette partie mobilise des auteurs et présente des courants de pensée dont les travaux n'ont pas porté uniquement ou directement sur les enjeux de défense tels que définis dans notre introduction. Il nous a toutefois semblé nécessaire de rappeler ici ces principales perspectives sur la notion d'opinion publique et de son influence sur les décisions gouvernementales.

⁶ LIPPMANN, Walter, *The Phantom Public*, New-York, Harcourt Brace, 1925.

⁷ LIPPMANN, Walter, *Public Opinion*, new-York, Harcourt Brace Jovanovich, 1922, p.30.

dans son étude sur l'opinion publique américaine et la politique étrangère⁸, Gabriel Almond met en avant non pas l'absence d'information du public, mais davantage le manque d'intérêt de celui-ci pour des questions qui ne le concernent pas à première vue. A la thèse de Lippmann selon laquelle 'même si le public souhaitait se tenir au fait des questions politiques, il ne pourrait le faire au regard des informations mises à sa disposition', Gabriel Almond semble répondre que 'même si l'on mettait à la disposition du public une information adéquate, cela n'en ferait pas un acteur compétent du jeu politique car il ne s'y intéresserait pas'.

Selon Almond, ce n'est pas par déficience intellectuelle que les citoyens américains sont incompetents sur les questions de politique étrangère, mais parce que celles-ci leur semblent lointaines et ne suscitent donc pas suffisamment d'intérêt et de curiosité. Il explique par ailleurs ce désintérêt comme étant « *au moins en partie l'acceptation d'une répartition normale des compétences dans un monde complexe et interdépendant* »⁹.

C'est donc un public incompetent parce qu'indifférent et ne se sentant pas responsable ou concerné par les questions de politique étrangère que nous présentent ces perspectives minimalistes. Comme le souligne à juste titre Natalie La Balme : « *en réalité, c'est une vision élitiste, même maquillée, qui sous-tend l'ensemble de ces travaux. En effet, l'intérêt pour les questions de politique extérieure, la quête d'informations sur ces sujets ainsi que le sentiment de pouvoir jouer un rôle actif dans la décision politique semblent aller de pair* »¹⁰.

Dans le domaine de la défense, il n'est pas rare que les analyses de professionnels de ce secteur se rapprochent de ce type de postulats minimalistes, soulignant par exemple « (...) *qu'il n'est pas évident que les urgences de la défense soient souvent très bien perçues ou partagées par les opinions publiques* », voire qu'« *en l'absence de menaces immédiates, les opinions montrent indifférence, passivité et même aveuglement* (...) »¹¹.

Dès lors, si seule une certaine élite d'opinion composée des classes les plus instruites de la population est capable d'être relativement compétente et impliquée sur des questions telle que la politique étrangère ou de défense, qu'en est-il de l'attitude de la majorité des citoyens sensée composer « *l'opinion publique* » ?

⁸ ALMOND Gabriel, *The American People and Foreign Policy*, New-York, Harcourt Brace, 1950.

⁹ ALMOND Gabriel, *op. cit.*, p.84.

¹⁰ LA BALME, Natalie, *Partir en guerre*, Paris, Autrement (Collection 'frontières'), 2002, p. 19.

¹¹ Citations extraites de : CREMA, Giovanni (Rapporteur), La coopération européenne sur l'information du public en matière de défense, *Rapport d'information* n°1855 de l'Assemblée de l'UEO, Paris, 2004, p. 4.

Une opinion publique incohérente et instable ?

Pour Almond « (...) *l'attitude de la plupart des américains vis-à-vis de la politique étrangère manque d'une structure intellectuelle et d'une connaissance précise des faits. Un état mental aussi superficiel est obligatoirement instable puisqu'il n'est pas ancré dans un ensemble de valeurs explicites, de considérations sur les objectifs et les moyens ou de contraintes traditionnelles* »¹². D'autres auteurs, tel Philip Converse, ont eux aussi mis en avant l'incohérence des réactions et attitudes de l'opinion publique, concluant que l'inconstance et l'inconsistance de l'opinion publique sur des questions politiques complexes provenait d'une absence de cadres idéologiques et conceptuels suffisamment structurés et cohérents. Selon lui, « *lorsque l'on descend de l'élite aux différentes strates de la population, on observe une diminution du niveau d'information, la disparition d'un système de pensée en tant que tel et des corrélations entre les idées, ainsi qu'une réorientation de l'attention qui sera moins portée sur les considérations abstraites et éloignées et davantage sur le concret et l'immédiat* »¹³. Selon cet auteur, cela conduit les sondés à des réponses *au hasard*, ou liées à des *humeurs passagères*, mais dénuées de toute signification politique profonde et durable. Un comportement qui, de surcroît, ne concernerait pas une frange infime de la population, mais bien une majorité des citoyens.

La conclusion naturelle qui découle de cette analyse de Philip Converse, est que les sondages d'opinions n'apportent que peu d'informations significatives, et peuvent même conduire à des interprétations erronées¹⁴. Se pose dès lors la question de la signification et de la valeur même des sondages d'opinion comme outil d'appréhension et de mesure de l'opinion publique.

L'opinion publique n'existe pas

Dans un article publié pour la première fois en 1972 et repris en 1980¹⁵, le sociologue français Pierre Bourdieu, sous le titre *L'opinion publique n'existe pas*, prolonge ainsi cette mise en cause des sondages d'opinion comme moyen adéquat de représentation de l'opinion. Selon Bourdieu, les sondages sont notamment criticables en ce qu'ils obligent les sondés à « produire une opinion », en fournissant des réponses à des questions qu'ils ne se posent pas

¹² ALMOND Gabriel, *op. cit.*, p.69, cité dans : SINNOTT, Richard, Opinion publique et politique sécuritaire de l'Europe, *Cahiers de Chaillot* n° 28, Paris, Institut d'Etudes de sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, juillet 1997.

¹³ CONVERSE, Philip E., The nature of belief systems among mass public, in. APTER, D.A. (sous la direction de -), *Ideology and discontent*, Free Press, New-York, 1964, p. 123.

¹⁴ CONVERSE, Philip E., 'Nouvelles dimensions de la signification des réponses', in. PADIOLEAU, Jean (sous la direction de -), *L'opinion publique*, Paris, Mouton, 1981.

¹⁵ BOURDIEU, Pierre, 'Opinion publique n'existe pas', in. BOURDIEU, Pierre, *Questions de sociologie*, Paris, Les éditions de Minuit, 1980.

forcément, ou dont la formulation ne revêt pas nécessairement le même sens pour le sondeur et le sondé. L'analyse de Bourdieu rejoint presque celle de Almond ou Converse, en ce qu'elle conclut à une inégalité des opinions, en vertu de laquelle seules les élites ou les catégories sociales supérieures disposent des outils de compréhension leur permettant de répondre de manière déterminée, structurée et cohérente aux questions posées. Bourdieu en conclut que les sondages ne font que donner l'illusion de l'existence d'une opinion publique, et ne reflètent en réalité que l'opinion des élites mobilisées et intéressées. Là encore, le manque d'information, d'intérêt et de capacité à produire une opinion structurée de la majorité des citoyens est mis en avant pour réfuter la valeur des sondages en tant que représentation de l'opinion publique.

A partir de postulats différents, toutes ces approches minimalistes se rejoignent pour réfuter à l'opinion publique un rôle quelconque sur des sujets politiques complexes. Toutefois, comme le note Natalie La Balme, « (...) *les minimalistes disent « non » à l'expression de l'opinion publique en politique extérieure, (car cela nuirait à l'exercice d'une démocratie éclairée), tout en faisant dans le même temps le constat du défaut d'information et d'instruction du public de masse, ce qui est la tâche de la démocratie. Ainsi, au nom de la démocratie, on condamne l'opinion alors que c'est la démocratie elle-même qui ne pourvoit pas à l'égalité de l'instruction. Voilà qui, à l'évidence, ressemble fort à un cercle vicieux...* »¹⁶.

De fait, si ces analyses *minimalistes* ont été dominantes, elles font l'objet depuis plusieurs années de remises en cause d'ordre empirique, méthodologique ou liées aux évolutions du contexte international et stratégique.

¹⁶ LA BALME, Natalie, *op. cit.*, p. 21.

CHAPITRE 2

OPINION PUBLIQUE ET POLITIQUES DE DEFENSE : UNE RELATION POSSIBLE ?

Les principales remises en cause de ces analyses se focalisent autour de deux principaux axes :

- D'une part, une réfutation du caractère fondamentalement volatile de l'opinion par l'affirmation de l'existence d'une certaine structuration des attitudes de l'opinion publique, et de leur caractère non nécessairement aléatoire, et par l'affirmation d'une certaine stabilité des attitudes ;
- D'autre part, une affirmation par certains auteurs d'un impact possible de l'opinion sur les politiques étrangères, de sécurité ou de défense.

Une opinion capable de rigueur, de structuration et de cohérence ?

A partir d'études analysant l'évolution de l'opinion publique américaine sur la politique étrangère des États-Unis, certains auteurs ont avant tout remis en cause le postulat minimaliste d'un manque fondamental de rigueur et de structuration idéologique des citoyens sur des questions telles que la politique étrangère.

Certains auteurs sont parvenus à cette conclusion en opérant une distinction entre des niveaux d'analyse différents : les idées, valeurs et orientations générales de la politique étrangère, sur lesquelles les opinions sont présentées comme relativement cohérentes, et les enjeux ou questions plus spécifiques ou immédiates (comme une question d'actualité), sur lesquelles les attitudes des citoyens seraient moins rigoureuses et idéologiquement structurées. Eugene R. Wittkopf note ainsi : « *Au niveau abstrait des idées en matière de politique étrangère, les Américains ont répondu en faisant preuve d'une extraordinaire cohérence... S'agissant du quotidien, toutefois, l'opinion publique américaine a semblé tantôt cohérente, tantôt influençable ou paradoxale* »¹⁷.

Si les attitudes de l'opinion sont capables d'être relativement structurées, comment expliquer ou justifier, dès lors, les changements, avérés ou perçus, qui renvoient l'image d'une opinion volatile ? Parmi les études ayant

¹⁷ WITTKOPF, Eugene R., 'Public attitudes towards American foreign and national security policy since Vietnam, in. HUNTON, Don et RATTINGER, Hans (sous la direction de-), *Debating National security : the public dimension*, Verlag Peter Lang GmbH, Francfort, 1991, p. 176.

remis en cause la notion de volatilité de l'opinion publique, celle de Benjamin Page et Robert Shapiro, mérite ici la plus grande attention¹⁸. Dans leur analyse, ils affirment l'existence de tendances de positionnement cohérentes et confirmées dans le temps. Benjamin Page et Robert Shapiro ne nient pas l'existence de changements ou de fluctuations dans les attitudes de l'opinion, mais réfutent l'idée selon laquelle ceux-ci seraient le signe d'une incohérence, d'une volatilité, ou d'une irrationalité des attitudes des citoyens. Au contraire, il s'agit selon eux de réactions rationnelles de l'opinion à des changements de contexte, de degré de connaissance ou d'information. Ce ne sont donc pas les attitudes fondamentales de l'opinion qui changent, mais les évolutions de l'environnement immédiat dans lesquelles ses préférences s'expriment qui expliquent que l'opinion peut donner l'impression d'être pour le moins fluctuante.

La conclusion la plus importante pour nous dans l'étude de Page et Shapiro établit un lien de causalité entre les attitudes des citoyens, d'une part, et la qualité des choix politiques et des informations mis à leur disposition d'autre part. Comme le note Natalie La Balme, « *Là encore, mais de manière plus lucide que chez les minimalistes, c'est la démocratie et sa transparence, sa capacité à étendre l'information qui sont en jeu plus que le rôle supposé délétère que pourrait y jouer, en y prenant part, l'opinion publique* »¹⁹. Ce lien entre la 'qualité' de l'opinion publique et la qualité de l'information et des choix qui lui sont présentés débouche aussi sur une distinction entre l'opinion publique en tant qu'opinion collective et l'addition des opinions individuelles. Selon Page et Shapiro, « *la plupart des lacunes habituelles au niveau individuel – informations insuffisantes, manque de structure, inconstance (...) sont dépassées lorsqu'il y a agrégation, en telle sorte que l'opinion collective est particulièrement stable, bien structurée et réagit à la meilleure information disponible* »²⁰. En d'autres termes, les inconstances individuelles des citoyens par rapport à certains enjeux politiques peuvent être en partie 'neutralisées' dans une opinion collective qui est influencée en grande partie par l'information et les choix mis à sa disposition.

Si l'opinion publique en tant qu'opinion collective est de ce point de vue *réactive* et non volatile ou irrationnelle, comment cela se matérialise-t-il ? Quels sont les mécanismes qui régissent les relations entre l'opinion publique et son environnement informatif et politique ?

¹⁸ PAGE Benjamin I. et SHAPIRO, Robert Y. 'Foreign Policy and the Rational Public', *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 2, 1988.

¹⁹ LA BALME, Natalie *op. cit.*, p. 32.

²⁰ PAGE Benjamin I. et SHAPIRO, Robert Y., *op. cit.*, p. 213.

Information, politisation et questions de défense

Samy Cohen a distingué, à propos des relations de l'opinion publique aux opérations extérieures, trois registres différents d'interaction : l'intérêt, la mobilisation et le vote²¹. L'intérêt fait que le citoyen va se sentir concerné, prêter attention, voire chercher à comprendre ou chercher des informations sur un sujet donné. De ce point de vue, la quasi-totalité des analyses mettent l'accent sur une augmentation de l'intérêt des citoyens pour les questions de politique étrangère et de défense depuis la fin de la guerre froide. Selon certains : « *La désaffection du public pour la sécurité et la défense, conséquence d'une longue période de paix et d'équilibre dans un monde bipolaire, a été peu à peu ébranlée par les crises qui ont éclaté à partir de 1991. Les conflits dans les Balkans, les interventions militaires internationales et le phénomène du terrorisme ont porté ce problème au premier plan* »²². Le remplacement d'un ordre international stable, où les enjeux de sécurité et de défense pouvaient sembler figés aux citoyens, par un ordre international dont les grands médias ont témoigné abondamment de ses évolutions rapides et du degré d'incertitude qu'il comportait pourrait ainsi augmenter l'intérêt des citoyens à l'égard de domaines qui les laissaient auparavant relativement indifférents. Ce renforcement de *l'intérêt* est peut-être dû non seulement à une modification de contexte, mais aussi d'accès à l'information. Plusieurs auteurs ont souligné en effet que les modifications du contexte géostratégique depuis la fin de la guerre avaient eu pour effet de renforcer la place accordée aux questions de politique étrangère et de défense dans les grands médias, confirmant la thèse selon laquelle l'opinion est réactive aux informations disponibles, mais sans clarifier réellement la nature de cette relation.

Savoir si c'est l'intérêt des citoyens qui a favorisé une augmentation de l'information disponible, ou l'augmentation de l'information disponible qui a entraîné une hausse de l'intérêt des citoyens, n'a ici que peu d'importance pour notre étude. Davantage, c'est la réalité et les contours de cet accès à l'information renforcé dans les différents pays étudiés qui devra être testée. Car si l'opinion publique peut être considérée comme le reflet des choix et des informations auxquels les citoyens peuvent avoir accès, disposer d'une image relativement claire des informations qui structurent les débats publics sur les questions de défense peut dès lors s'avérer particulièrement riche en enseignements, voire être considéré comme indispensable à la compréhension des opinions publiques européennes sur les questions de défense. Reste à savoir néanmoins si l'opinion publique compte, c'est-à-dire si sa prise en compte et son appréhension sont nécessaires pour comprendre ou envisager, par exemple, des décisions gouvernementales. Cela impliquerait néanmoins

²¹ COHEN, Samy (sous la direction de -), *L'opinion, l'humanitaire et la guerre, une perspective comparative*, Paris, Fondation pour les études de défense, 1996, p.17.

²² CREMA Giovanni, *op. cit.*, p. 4.

que l'intérêt des citoyens et leur accès à une information et des choix de qualité se traduisent par une mobilisation suffisamment importante pour peser sur des décisions politiques.

L'intérêt des citoyens, s'il est renforcé, débouche-t-il nécessairement sur un phénomène de *mobilisation*, voire de *vote* de l'opinion ? La seule affirmation que l'on puisse avancer de manière réaliste est que l'intérêt des citoyens pour une question politique n'entraîne pas *obligatoirement* leur mobilisation, mais qu'il s'agit néanmoins d'une possibilité dans certains cas, y compris sur des enjeux concernant, directement ou indirectement, le domaine de la défense. Les manifestations de très grande ampleur qui se sont déroulées en Europe au début de l'année 2003 en réaction contre la perspective d'une guerre contre l'Irak témoignent d'une mobilisation possible – et potentiellement forte – des opinions publiques. La plupart des analystes comme des dirigeants politiques reconnaissent toutefois ne pas considérer les questions de politique étrangère ou de défense comme pouvant constituer un enjeu déterminant du *vote* des citoyens. Cette affirmation quasi unanimement reprise d'une dépolitisation des questions de politique étrangère et de défense est en réalité très difficile à confirmer ou infirmer de manière catégorique, objective et scientifique. De même, l'influence précise que peuvent exercer les opinions publiques sur les décisions politiques est, elle aussi, difficilement mesurable. Si des études montrent une corrélation entre l'opinion publique telle qu'exprimée dans les sondages et des décisions politiques, il demeure difficile de savoir qui, de l'opinion ou du décideur, influence l'autre, ni même s'il existe une causalité avérée et clairement identifiable à cette apparente corrélation. Parmi les démarches scientifiques ayant tenté de décrypter le lien possible entre opinion publique et décision politique, les plus convaincantes sont celles ayant tenté, à partir d'entretiens réalisés avec des décideurs politiques, de comprendre ce qu'était l'opinion publique à leurs yeux et comment ils l'avaient éventuellement prise en compte²³.

Toutefois, l'importance accordée dans les démocraties contemporaines à la communication gouvernementale témoigne, au moins, d'un souci des gouvernements de ne pas se couper de leurs opinions et du fait que, même méprisée, l'opinion publique est au moins considérée comme faisant partie du contexte de l'exercice du pouvoir. Cependant, lorsque les opinions publiques sont présentées comme jouant un rôle important dans des choix politiques en matière de défense, c'est principalement pour souligner leur rôle néfaste : analystes américains comme responsables de l'administration de George W. Bush ont ainsi largement analysé la décision du chancelier allemand Gerhard Schröder de refuser toute participation à une intervention armée contre l'Irak comme une décision erronée parce qu'*électorale*, et non comme un choix

²³ Sur cette démarche, voir par exemple LA BALME, Natalie, *op. cit.*

politique ou stratégique. La prise en compte – réelle ou perçue – de l'opinion publique par un gouvernement a alors été dénoncée comme facteur constitutif d'une sorte de «défaillance politique», l'irrationalité de l'opinion publique conduisant à une irresponsabilité gouvernementale...

CHAPITRE 3

LES DEBATS PUBLICS, CONDITION D'UNE INFORMATION ET D'UNE MOBILISATION DES CITOYENS SUR LES QUESTIONS DE DEFENSE ?

Dans le cadre de ces processus d'information, de mobilisation et de structuration éventuelles du public sur les questions de défense, et de leur impact possible sur les décisions politiques, quel rôle peuvent avoir les débats publics ?

Qu'est-ce qu'un débat public ?

Notons avant tout que la notion même de débat public demeure incertaine, et recouvre, d'un auteur, d'un pays ou d'une politique publique à l'autre, des réalités différenciées.

Dans certains cas, le débat public est envisagé comme une délibération publique entre des individus se rencontrant physiquement, c'est à dire « (...) *une discussion entre des individus réunis en public autour d'un certain nombre de problèmes qu'ils reconnaissent comme importants. Ils échangent des idées à propos des questions qui les intéressent collectivement et entendent résoudre les conflits qui émergent lors de ce processus de confrontation d'idées. Le but commun des participants à ce dialogue est de faire émerger un consensus* »²⁴. La notion de débat public renvoie aussi parfois à des formes institutionnalisées de débat sur des enjeux de société ou de politique publique, comme c'est le cas en France par exemple depuis le début de la décennie 1990. Cette forme de débat public trouve ses origines, pour ce qui concerne la France, dans la circulaire Bianco (1992) et la loi Barnier (1995) qui a été à l'origine de la création d'une Commission nationale du débat public (CNDP). Elle correspond à une forme de débat volontairement organisée et mise en forme par les pouvoirs publics, pour informer les citoyens autant que recueillir leur opinion sur des projets donnés, sans toutefois les intégrer obligatoirement dans la prise de décision elle-même²⁵. De tels débats concernent principalement des politiques publiques pour lesquelles il existe une présomption d'intérêt et/ou de conséquences directes pour les citoyens : projets d'aménagement, politiques d'éducation et de santé publique, etc., mais

²⁴ LAZAR, Judith, *L'opinion publique*, Sirey, Editions Dalloz, 1997.

²⁵ Sur cette définition du débat public 'institutionnalisé', on pourra se reporter notamment à ZEMOR, Pierre, *Pour un meilleur débat public*, Paris, Presses de Sciences Po (Collection 'La Bibliothèque du Citoyen), 2003 ; ainsi qu'à VALLEMONT, Serge, *Le débat public, une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

pas des enjeux politiques plus 'régaliens' telles les politiques étrangère et de défense²⁶. Ces débats participent d'une volonté d'intégrer les citoyens au processus de décision, sans toutefois en faire un acteur décisif, la décision demeurant du ressort de l'arbitrage politique. Cette ébauche de démocratie participative peut être perçue comme une réponse à des questionnements sur la légitimité et l'efficacité de l'action publique, par l'établissement de concertations en amont et d'une mise en discussion des politiques publiques²⁷. Celles-ci reposent sur un double principe. D'une part, la mise en discussion peut avoir pour fondement le principe selon lequel « *dans la formation et la circulation des opinions se trouvent des réponses aux défis, la résolution des problèmes, l'arrangement des choses contradictoires* »²⁸.

D'autre part, il peut avoir pour raison-d'être « *une prise de conscience pour l'opinion des préparations de décisions en cours, habituellement connues des seuls milieux responsables ou experts, sinon colportées par des rumeurs* »²⁹.

La notion de débat public est aussi fréquemment utilisée dans une acception qui en fait en quelque sorte un aspect visible et palpable de *l'espace public*, celui-ci pouvant être défini comme un « *espace symbolique au sein duquel s'échangent les discours, la plupart contradictoire, des différents acteurs sociaux, religieux, culturels et politiques composant la société* »³⁰. C'est ici essentiellement la délibération possible au sein d'une même communauté démocratique qui caractérise le débat public comme incarnation (ou matérialisation) de l'espace public³¹. Bien que moins précise dans son degré de définition, cette définition qui intègre généralement les enceintes parlementaires et médias comme lieux ou vecteurs particuliers de débats publics, est celle qui se rapproche le plus des préoccupations de notre recherche, bien que les autres soient aussi indirectement utiles.

²⁶ Cette répartition des enjeux faisant l'objet de tels débats publics reflète peut-être à ce titre un aperçu intéressant de ce qui est considéré par les pouvoirs publics comme nécessitant une information et/ou une consultation du public et la prise en compte éventuelle de ses positionnements et réactions. A contrario, on peut supposer que les décisions concernant des enjeux politiques exclus de ces débats publics mis en forme (comme c'est largement le cas pour la défense) sont considérées comme n'exigeant pas d'information préalable du public ou de prise en compte directe et en amont de ses positions.

²⁷ Voir par exemple CHAMBAT, P. et FOURNIAU, J.M., Débat public et participation démocratique, dans VALLEMONT, Serge, *op. cit.*, pp. 9-37.

²⁸ ZÉMOR, Pierre, *op. Cit.*, p. 13.

²⁹ ZÉMOR, Pierre, *op. Cit.*, p. 60.

³⁰ MERCIER, Arnaud, Introduction, dans MERCIER Arnaud (coord.), *Vers un espace public européen ?*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 10.

³¹ Sur les origines, fondements et formulations de cette notion d'espace public, on pourra se référer notamment à HABERMAS, Jürgen, *L'Espace public*, Paris, Payot, 1990 (première parution en 1962), et du même auteur *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997 (première parution en 1992).

Quelles fonctions et quels rôles pour les débats publics en démocratie ?

En effet, toutes ces définitions ont en commun de conférer aux débats publics une fonction démocratique d'échange, de délibération ou de confrontation entre des informations et opinions différenciées, voire contradictoires. Le débat public, qu'elle qu'en soit la forme (institutionnalisée ou non), a donc avant tout pour but de permettre que se produise une rencontre, même symbolique et indirecte (par le biais des médias par exemple) entre des acteurs (citoyens, responsables politiques, experts, etc.), afin que ceux-ci puissent *prendre conscience* de l'autre et de ses opinions, priorités ou choix.

Les différentes acceptions de la notion de débat public rendent aussi toutes compte d'une *publicisation* des enjeux affectant la communauté (qu'il s'agisse d'une ville, d'une région, d'un pays, voire de l'Union européenne), en opposition à une gestion et une connaissance des affaires publiques qui serait réservée aux seuls décideurs politiques et experts. Les débats publics ont donc aussi pour fonction de 'faire sortir' l'action publique des seuls milieux avertis, spécialisés ou responsables de la décision dans un domaine particulier, en étendant la connaissance, l'information et l'expression de choix et préférences à d'autres acteurs, et aux citoyens en particulier.

Au-delà de ces fonctions délibératives et informatives, le rôle des débats publics sur la sensibilisation et la mobilisation des citoyens sur des enjeux politiques, et plus encore leur impact concret dans la prise de décision, sont beaucoup plus incertains et variables d'une politique publique à l'autre.

Dans le cas des débats publics institutionnalisés, le public peut être considéré comme faisant directement partie du processus de décision, ne serait-ce que par l'effort d'information et de communication que fournissent les décideurs politiques ou institutionnels ou, par exemple, les maîtres d'œuvre d'un futur aménagement. Le public est même parfois considéré dans ces cas comme apportant des éclairages, opinions ou préoccupations particulières qui méritent d'être prises en compte et peuvent dès lors légitimement *influencer* la décision politique, à défaut de *la prendre* directement. Il est aussi et enfin considéré comme devant ou pouvant avoir une opinion d'intérêt sur un sujet donné.

Dans le cas d'une définition plus large des débats publics, se référant notamment aux débats parlementaires (comme enceintes particulières de débat) et aux médias (comme enceintes mais aussi vecteurs de débat), cette relation entre décideur et citoyen est beaucoup plus indirecte. Elle soulève notamment la question de la nature et de la fonction du lien entre ces deux vecteurs de débat public et les citoyens.

Quelles fonctions et influences pour les débats parlementaires et les médias dans les débats publics ?

Les débats parlementaires peuvent être envisagés, en tant qu'exercice de la représentation nationale, comme des débats publics où le citoyen est présent *par délégation*, les membres d'un parlement s'exprimant au nom des citoyens de leur circonscription. Ils peuvent aussi être envisagés comme l'espace d'expression de choix, priorités ou opinions différenciées et/ou contradictoires, à partir desquels le public pourra se forger ses propres opinions, priorité et choix. Cette deuxième fonction des débats parlementaires comme composantes des débats publics soulève néanmoins une nouvelle fois la question du degré d'information du public, la publication d'un rapport d'information parlementaire, l'existence de questions de parlementaires posées aux gouvernements ou la tenue d'un débat en séance ne pouvant être considérés *a priori* comme parvenant au public le plus large. Dans ce cadre, le rôle des médias comme relais des débats parlementaires vers le public apparaît en particulier comme primordial.

Or, si les médias sont fréquemment présentés comme une « *scène capitale pour les débats sur les affaires publiques* »³², ils ne sauraient rendre compte de la totalité des débats parlementaires, et encore moins de l'intégralité des enjeux de politiques publiques touchant un pays donné. Parmi les nombreuses analyses sur le rôle des médias dans l'information, la sensibilisation et la structuration des opinions publiques³³, certains auteurs ont ainsi souligné à juste titre que les médias ne pouvaient rendre compte de la multitude d'événements, d'informations ou de débats existants dans un pays ou à un moment donné, et que s'opérait donc une sélection des informations et des événements qui sont portés à la connaissance du public. En vertu de cette fonction d'*agenda setting* les médias exerceraient une fonction de structuration et d'orientation thématique des débats publics par la sélection et la hiérarchisation des informations transmises, et, sans nécessairement dire aux citoyens 'ce qu'ils doivent penser', les orienteraient au moins vers 'ce à quoi ils doivent penser'³⁴. Des études ont par ailleurs tenté d'établir un lien entre le

³² LAZAR, Judith, *op. cit.*, p. 45.

³³ Les débats sur le rôle des médias dans la prise de décision et leur influence sur les opinions publiques mériteraient à eux seuls de longs développements, qui ne peuvent être opérés dans le cadre de cette étude. Sur ce type de problématiques, on pourra se référer notamment à : BALLE, Francis, *Médias et sociétés*, Paris, Montchrestien, 1992 (6^{ème} édition), DERVILLE, Grégory, *Le pouvoir des médias, mythes et réalités*, Grenoble, Preses universitaires de Grenoble, 1997 ; CURRAN J. et GUREVITCH M. (eds.), *Mass Media and society*, Londres, Arnold, 1991.

³⁴ Sur cette notion d'*agenda setting* voir par exemple : COMBS, Maxwell E. et SHAW, Donald L., The Agenda Setting Function of the Press, *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, 1972, pp. 176-187; ainsi que BREGMAN, Dorine, *La Fonction d'agenda, une problématique en devenir*, Hermès, n°4, 2004, 1989.

volume de traitement médiatique sur des thèmes ou événements donnés, et l'intérêt du public pour ceux-ci³⁵. L'analyse du contenu des médias dans un pays donné, visant par exemple à mesurer le volume ou l'intensité du traitement d'un thème ou un enjeu donné pourrait dès lors, de ce point de vue, être porteuse d'enseignements utiles pour connaître le degré d'intérêt, de connaissance, et de mobilisation des citoyens sur ce thème ou enjeu.

Dans un schéma inverse, les médias peuvent jouer un rôle de relais d'opinion dans les débats publics, en relayant des préoccupations et priorités – avérées ou perçues – du public à l'attention des décideurs politiques, obligeant éventuellement ceux-ci à en tenir compte et exerçant ainsi une fonction d'*agenda building*. Le degré de représentativité des médias en tant que relais d'opinion peut néanmoins être questionné, et l'importance de cette fonction des médias semble *a priori* plus difficile à exploiter dans le cas d'une recherche portant sur des enjeux tels que les politiques de défense.

³⁵ Voir par exemple FUNKHOSER G.R., 'The issues of the sixties, an exploratory study in the dynamics of public opinion', *Public Opinion Quarterly*, vol. 50, 1973.

CHAPITRE 4

LA DEFENSE DANS LES DEBATS PUBLICS EN EUROPE : UNE CONTRIBUTION COMPARATIVE

Dans le contexte des agendas de recherche brièvement évoqués ici, c'est résolument vers une contribution à la compréhension des types de choix et d'informations sur la défense qui sont offerts aux citoyens des pays européens que s'est orientée notre recherche. Cette démarche a notamment pour vocation d'offrir des possibilités de mise en perspective ou des clés de compréhension à des approches plus classiques, reposant notamment sur l'analyse de sondages d'opinion ou une approche de politiques comparées.

A ce titre, les orientations et restrictions méthodologiques choisies pour répondre aux objectifs de l'étude méritent ici d'être expliquées et justifiées.

Enjeux de la démarche comparative

Toute démarche comparative en science politique impose en elle-même un certain nombre de précautions, concernant notamment *l'objectif de cette démarche*, le degré de *comparabilité* entre les données, le choix des thèmes et acteurs comparés, l'objectivité de l'observation et, plus encore, de ses interprétations.

● *Objectifs de l'approche comparative :*

Dans une dimension européenne, une démarche comparative sur une politique publique ou tout autre thème donné peut avoir plusieurs *objectifs ou ambitions*, qui ne sont pas exclusifs les uns des autres :

- rechercher s'il existe des *modèles particuliers et caractéristiques* pouvant être applicables ou transposables à d'autres pays, et notamment à la France ;
- rechercher et recenser des éléments de *convergences ou de divergences*, afin notamment d'envisager de manière prospective les *contours d'une politique commune* ou d'une *coopération à l'échelle européenne* et leurs chances de réussite;
- envisager l'émergence, ou non d'un *espace public européen* ;

- rechercher des éléments de *compréhension de politiques nationales ou européennes* ;
- déceler d'éventuelles *exceptionnalités*, hexagonales notamment ;

Dans le cadre de cette étude, nous n'avons pas recherché chez nos partenaires européens un *modèle* de débat public idéal sur les questions de défense qui puisse être reproduit en France, en particulier parce que le niveau de comparabilité entre la France et certains des autres pays étudiés ne nous apparaissait pas suffisant³⁶. Cela n'exclut pas, néanmoins, que nous soulignions les faits ou caractéristiques observés qui nous paraissent pouvoir inspirer des recommandations quant au débat public français sur la défense, ou souligner d'éventuelles exceptionnalités de ce dernier.

La recension des *convergences et divergences*, des *spécificités* nationales, la prise en compte de la notion *d'espace public européen*, et la recherche *d'éléments de compréhension des politiques nationales* sont plus importantes dans notre démarche, et ont été prises en compte tout au long de l'analyse, comme toile de fond et outils de mise en perspective des observations. Sur ces différents points, notre démarche a visé en particulier à déceler d'éventuelles *exceptionnalités nationales*, françaises notamment.

L'objectif fondamental est demeuré de tenter d'établir une typologie des débats publics sur les questions de défense dans sept pays de l'Union européenne, tout en évitant de tomber dans une généralisation et une systématisation trop ambitieuses des phénomènes observés, qui nous ont semblé risquées³⁷. Cela notamment en raison de certaines limites dans la comparabilité des sources et observations.

● *Les défis de la comparaison :*

La question du degré de *comparabilité* entre les acteurs, données et thèmes étudiés exige aussi des clarifications méthodologiques. Le risque est ici de comparer et d'étudier avec le même regard des éléments qui ne peuvent pas l'être.

Les débats publics dans les sept pays étudiés peuvent *a priori* être comparés dans la mesure où ce sont tous des États démocratiques au niveau de développement élevé, membres de l'Union européenne, et confrontés à un

³⁶ A ce sujet, voir le point suivant de cette même sous-partie.

³⁷ Cette précaution est aussi liée au cadre temporel de cette étude, évoqué ultérieurement dans ce chapitre.

environnement international et des défis de sécurité en grande partie communs. Ces similarités n'en font pas des objets de recherche identiques dès lors que l'on aborde les questions de défense.

Des spécificités historiques, culturelles, politiques ou stratégiques conditionnent et structurent les débats publics sur les questions de défense dans ces pays : rôle des parlements nationaux sur les questions de défense, place et structuration des médias dans la société, culture politique, lien armée-nation, appartenance ou non à l'OTAN, etc. Le choix initial des sept pays à étudier avait en lui-même été dicté par l'existence de lignes de clivage évidentes sur ces thèmes, auxquelles d'autres sources de différenciations structurelles entre les débats publics sur la défense dans ces pays se sont ajoutées au fil des recherches. C'est le cas, par exemple, de l'étude des rôles des parlements nationaux dans l'élaboration et le contrôle de la politique de défense, qui explique parfois les différences quantitatives et qualitatives entre les débats parlementaires observés.

Ainsi, on peut légitimement envisager *a priori* qu'il existe de fortes disparités quantitatives et qualitatives entre les débats publics sur les questions de défense entre:

- L'Allemagne, pays membre de l'UE et de l'OTAN, mais où l'appartenance à cette dernière, héritée de la guerre froide, se teinte de rapports à l'emploi de la force et à la violence particulièrement délicats. La présence d'un pacifisme et d'une réticence envers la chose militaire désormais solidement ancrés, et une auto-contrainte de cinquante ans quant à l'emploi des forces armées (notamment sur le plan constitutionnel), induisent inévitablement une attention particulière sur les conditions d'utilisation de l'outil de défense dans ce pays. Malgré l'affirmation progressive d'une 'normalisation' de l'Allemagne sur les questions de défense, notamment dans le cadre de l'OTAN, de l'UE et de l'ONU, ces héritages historiques ont des conséquences importantes sur les conditions des débats publics sur la défense. L'existence d'un contrôle parlementaire relativement poussé sur les questions de défense, où le Bundestag est, dans la pratique, co-décideur avec le gouvernement, en atteste par exemple, de même que la très forte réactivité de l'opinion publique et de ses relais (médias et parlementaires notamment) sur certaines questions de défense.

- L'Espagne, pays membre de l'UE et de l'OTAN, (très) ancienne puissance coloniale, mais où l'armée a historiquement joué un rôle 'd'arbitre' de la vie politique du pays, et où la contribution militaire aux efforts internationaux est récente, ce qui peut se traduire par des précautions particulières de l'opinion publique et de ses relais envers la chose militaire, et les questions de défense en général. Paradoxalement, l'organisation décentralisée de la république espagnole ne s'est pas accompagnée d'une affirmation d'un strict contrôle parlementaire des questions de défense (et des opérations extérieures notamment), même si le gouvernement tend, dans la pratique, à consulter les instances parlementaires.

- La France, membre de l'UE et de l'OTAN, ancienne puissance coloniale ayant conservé une tradition et une capacité d'intervention extérieure, mais considérant de plus en plus (notamment depuis la guerre du Kosovo) son outil de défense comme devant être utilisé largement dans des cadres multinationaux tels l'OTAN, l'UE et l'ONU. La pratique depuis l'instauration de la Constitution de la cinquième République tend à accorder un faible contrôle parlementaire sur les questions de défense, y compris pour le déploiement de forces à l'étranger³⁸. Historiquement, le lien armée-nation a été, en France, plus délicat que dans d'autres pays étudiés ici, une tendance que l'évolution des missions des armées dans le contexte de l'après-guerre froide tend néanmoins (avec d'autres facteurs plus anciens...) à atténuer.

- L'Irlande, pays membre de l'UE mais pas de l'OTAN, en raison notamment d'une neutralité affirmée dès le début du vingtième siècle, à l'outil de défense relativement embryonnaire, et dont l'emploi pour des opérations

³⁸ Citons ici les cas des participations françaises au Kosovo et en Macédoine, qui n'ont pas exigé de vote préalable du Parlement, ce dernier ayant davantage fait l'objet d'une information que d'une véritable consultation.

extérieures est soumis à un contrôle parlementaire dès que celui-ci dépasse une douzaine de soldats.

- La Pologne, démocratie ‘retrouvée’, aujourd’hui membre de l’UE et de l’OTAN après quinze ans de transition post-communiste. Le rôle joué par l’armée dans l’histoire récente du pays, les souvenirs de la domination soviétique, et la volonté de démontrer une capacité de contribuer activement aux efforts de l’OTAN et de l’UE en faveur de la sécurité internationale peuvent *a priori* influencer les orientations des débats dans ce pays.

- Le Royaume-Uni, pays membre de l’UE et de l’OTAN, ancienne ‘grande puissance coloniale’ ayant conservé une tradition d’intervention extérieure et des ambitions mondiales, ainsi qu’un outil de défense performant. Contrairement à l’Allemagne par exemple, le Royaume-Uni n’est pas sujet à de quelconques traumatismes historiques internes pouvant légitimement influencer sur les débats publics sur les questions de défense. L’histoire a simplement conduit dans ce pays à considérer la constitution et la gestion d’une armée royale comme étant traditionnellement distinctes du pouvoir civil ; elles doivent faire l’objet d’un contrôle parlementaire reflétant une dévolution de pouvoir et en particulier la nécessité d’un contrôle strict envers un pouvoir central redouté. Le Royaume-Uni a aussi la particularité d’être un pays sans constitution écrite, et où l’essentiel des règles de contrôle du pouvoir politique, y compris sur les questions de défense, repose parfois sur de simples usages.

- La Suède, membre de l’UE mais pas de l’OTAN, de tradition neutre solidement ancrée et non imposée³⁹, disposant d’une culture démocratique du consensus très forte. Dans ce pays, l’utilisation de l’outil de défense est considérée principalement dans le cadre de la défense du territoire (à travers le concept de défense globale), ou en

³⁹ Ce qui distingue la neutralité suédoise des neutralités finlandaise et autrichienne par exemple...

soutien des Nations-Unies pour des missions de maintien de la paix ou de prévention des conflits.

Ces caractéristiques nationales fondamentales, qui peuvent apparaître *a priori* comme autant de limites à la comparabilité entre les différents débats publics nationaux étudiés, sont au contraire prises en compte comme paramètres structurant ces débats et facteurs explicatifs possibles des enseignements tirés de nos recherches. L'analyse de caractéristiques structurelles comme le contrôle parlementaire des questions de défense, les cultures politiques propres à chaque pays ou les rapports entre l'opinion publique et ses relais (parlements, médias, etc.) et la défense, a néanmoins constitué une première étape indispensable.

Notre démarche se voulant aussi interprétative, cherchant à souligner les singularités nationales, à les comprendre et à les interpréter, il nous a aussi fallu tester la pertinence des spécificités nationales initialement recensées (appartenance ou non à l'OTAN, lien armée-nation, etc.), comme variables agissant directement sur les débats publics sur la défense dans les pays étudiés.

Au-delà des différences entre les objets de recherche que constituent ces États, des défis de comparabilité sont aussi apparus dans le cadre des recherches empiriques, dont le déroulement est présenté ci-après.

La méthodologie empirique et ses défis

Conformément au mandat de l'étude, les recherches empiriques ont porté essentiellement sur l'analyse des débats et travaux parlementaires et/ou politiques, et sur l'analyse du traitement des questions de défense dans les médias.

Ces recherches empiriques ne sauraient prétendre à une impossible exhaustivité, mais ont plutôt visé à l'obtention, pour chaque pays, d'une masse critique d'information suffisante pour pouvoir être exploitée, problématisée, et comparée aux autres pays, et répondre ainsi aux objectifs de notre démarche comparative et interprétative.

● *Suivi empirique des débats publics sur la défense :*

En ce qui concerne les débats parlementaires, les activités des commissions de défense et d'autres commissions ayant des implications dans le domaine de la défense au sens large (commissions sur l'UE et les affaires

étrangères notamment) ont ainsi été suivies, et les questions écrites et orales et débats au sein des Parlements recensés et analysés.

En ce qui concerne les médias, un suivi de la presse et une recension des articles abordant les questions de défense ont été menés, permettant la préparation de revues de presse 'nationales' hebdomadaires pouvant ensuite être comparées aux autres pays. Ce type de suivi est beaucoup plus difficile, voire presque impossible à effectuer pour les médias audiovisuels, pour lesquels il a parfois fallu utiliser des sources secondaires (rapports d'autorité de contrôle des médias lorsqu'ils existent, études et articles, présentation des programmes et émissions sur les sites internet des médias, etc.). Dès lors, l'essentiel des considérations exprimées dans cette recherche sur 'les médias', porte sur la presse.

Cette démarche, tant en ce qui concerne les débats parlementaires que le suivi de la presse, a néanmoins soulevé plusieurs problèmes méthodologiques importants, liés essentiellement au *cadre temporel* de l'étude et à *l'accès aux sources* pour certains pays.

● ***Obstacles et difficultés méthodologiques rencontrés :***

Dans les deux cas et pour tous les pays, un premier défi méthodologique posé par cette démarche a concerné le *cadre temporel* de l'étude. La recherche empirique sous forme de 'veille' citée ci-dessus ne peut intervenir qu'en temps réel, par un suivi quotidien, certaines informations n'étant plus disponibles très rapidement : c'est le cas des articles de presse sur les questions de défense notamment. Or, l'étude, lancée en décembre 2003, est intervenue dans un contexte européen et international particulier, marqué notamment par les suites de la guerre en Irak et les négociations sur le futur traité constitutionnel européen. Il existait donc un risque, notamment en ce qui concerne l'analyse qualitative des débats publics (thèmes abordés, nature des débats, etc.), lié à la sur-représentation (provisoire ?) de certaines thématiques comme la situation en Irak.

Nous avons donc décidé d'élargir la recension des débats et travaux parlementaires aux années 2002 et 2003, ce qui a permis de corriger certaines des incertitudes liées à un suivi des sources primaires dans ce domaine trop limité temporellement. Pour les années antérieures à cette période, dont l'analyse est par exemple nécessaire en ce qui concerne l'étude des débats électoraux ou de temps forts particuliers, le recours à des sources secondaires (articles de revues, rapports d'information d'assemblées parlementaires

internationales, et ouvrages et travaux de chercheurs principalement) a aussi été indispensable⁴⁰.

En ce qui concerne les médias, cette analyse rétrospective est plus difficile à effectuer, et nous avons dès lors parfois été contraints de recourir à des sources secondaires. La consultation de journalistes ou experts de différents pays a enfin parfois été utile.

⁴⁰ Le développement des recherches et analyses comparatives sur les systèmes politiques ou les enjeux électoraux au sein de l'Union européenne offre aujourd'hui des sources utiles. Citons simplement ici « *L'observatoire des élections en Europe* », mis en place par la Fondation Robert Schuman, sous la direction de Dominique Reynié (IEP Paris), dont les analyses et commentaires sont accessibles via Internet, à l'adresse suivante : <http://www.robert-schuman.org/oce>.

Deuxième partie
La défense dans les débats publics en Europe :
une analyse comparative

CHAPITRE 5 L'ALLEMAGNE

Introduction : le lien armée-nation en Allemagne, entre méfiance et normalisation

Etudier les débats publics sur la défense dans un pays donné exige comme préalable de disposer de points de repères fondamentaux sur la nature du lien armée-nation dans le pays étudié : relations entre pouvoir civil et institution militaire, rôle de l'armée dans l'histoire du pays, etc. Plus que dans tout autre État membre de l'Union européenne, les débats publics sur la défense en Allemagne ne peuvent de ce point de vue être appréhendés sans tenir compte du poids de l'histoire contemporaine du pays.

Ni la période de la République de Weimar, au cours de laquelle l'armée constituait presque un « État dans l'État », ni celle du nazisme et de la Seconde Guerre mondiale, ne pouvaient servir d'expérience référente pour la construction de relations apaisées et démocratiques entre les armées et le pouvoir civil lorsque la Bundeswehr a été créée. Conçue jusqu'au début des années 1990 uniquement comme une contribution aux efforts de défense occidentaux dans la guerre froide, celle-ci a toujours été considérée comme devant être contrôlée le plus strictement possible par le pouvoir civil, a traditionnellement été perçue avec une certaine méfiance par l'opinion publique, et continue à avoir une image mitigée⁴¹.

Fruit d'héritages historiques évidents, et de plusieurs décennies d'interdiction constitutionnelle d'utilisation et de déploiement des troupes à l'étranger, l'Allemagne est aussi l'un des pays où le rapport à l'emploi de la force armée et l'exposition des soldats à la violence est le plus délicat.

Pourtant, considérés comme des « citoyens en uniforme », les militaires peuvent se regrouper en syndicat, se présenter aux élections, et participer à la vie politique du pays. De plus, la participation de l'Allemagne à des missions internationales de gestion de crise dans le cadre de l'ONU, de l'OTAN et de l'UE depuis le milieu des années 1990, ainsi que les réformes du secteur de la défense entreprises dans le cadre d'adaptations post guerre froide, pourraient induire progressivement des changements de fond dans la relation des citoyens allemands à leur armée.

⁴¹ Interrogé dans le cadre de cette étude, un diplomate français en poste à Berlin rapportait ainsi que dans une célèbre chanson de cabaret allemande, une mère de famille parle de ses fils qui ont tous réussi, ou presque : « le dernier est devenu général, voilà bien un scandale ! »...

Section 1. La défense dans les débats parlementaires et autres débats politiques

- Les pouvoirs du Parlement en matière de défense :

La constitution d'une force armée ne figurait pas dans la Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne de 1949. Ce n'est qu'à partir de l'expression, par les États-Unis et le Royaume-Uni en particulier, de la nécessité pour la RFA de contribuer à l'effort de défense occidental dans le cadre de l'Alliance atlantique, qu'a été décidée la constitution de la Bundeswehr. La primauté absolue du politique sur le militaire, l'exercice d'un contrôle démocratique fort et la dévolution de la Bundeswehr à un rôle strictement limité à la défense collective dans le cadre de l'OTAN ont alors structuré ses relations avec le pouvoir civil.

Le contrôle parlementaire des questions de défense en Allemagne est fortement marqué par cet héritage tant en ce qui concerne les enjeux budgétaires que les opérations extérieures ou les réformes de l'outil de défense. Le comité budgétaire du Bundestag est ainsi fréquemment considéré comme ayant des pouvoirs supérieurs à ses équivalents européens. En dehors de l'examen du budget annuel de l'État (donc de la défense), il exerce aussi un contrôle – par le biais de consultations obligatoires à son encontre –, sur toutes les lois ayant des conséquences financières.

La Commission de défense du Bundestag jouit aussi de compétences spéciales par rapport à ses équivalentes européennes (et aux autres commissions du Bundestag). Elle peut par exemple s'auto-saisir de tout problème lié à la défense et se transformer si besoin est en commission d'enquête, obligeant alors les autorités gouvernementales, les administrations et les tribunaux à lui transmettre tous les documents qui lui semblent nécessaires, et à accepter auditions et recueils de témoignages. Dans ces cas, les débats ne sont certes pas ouverts au public pour des raisons de confidentialité, et les résultats des enquêtes ne sont pas juridiquement contraignants pour le gouvernement, mais leur divulgation peut avoir une forte résonance politique.

Une autre spécificité du contrôle parlementaire des questions de défense en Allemagne réside dans l'existence d'un poste de Commissaire parlementaire aux forces armées, personnalité militaire mais élue par le Bundestag sur proposition de la Commission de défense, qui exerce un rôle de *Ombudsman* chargé de vérifier le respect des droits civiques et des droits fondamentaux dans et par les armées. En dehors de missions ou d'enquêtes de terrain (visite de caserne, médiation, visite des troupes déployées en OPEX, etc.), le Commissaire parlementaire aux forces armées présente annuellement

un rapport sur le fonctionnement des armées et peut formuler des recommandations ou des informations auprès des parlementaires.

En ce qui concerne les opérations extérieures, le Bundestag apparaît aussi comme une exception européenne – avec les Pays-Bas, non-étudiés ici –, puisqu’il est quasiment dans une situation de codécision avec le gouvernement en matière de déploiement de troupes à l’étranger. Tout en considérant que l’Allemagne pouvait participer à des opérations extérieures sous certaines conditions, l’arrêt de la Cour de Karlsruhe de 1994 a en effet considéré que de telles missions devaient faire l’objet d’une consultation et d’une approbation du Bundestag. La décision et les conditions d’utilisation de la Bundeswehr à l’étranger peuvent donc pleinement être contrôlées par le Bundestag, qui ne peut toutefois avoir l’initiative en la matière, celle-ci étant du ressort du gouvernement.

- Principales caractéristiques des débats sur la défense :

L’analyse des débats parlementaires sur les questions de défense au Bundestag révèle plusieurs spécificités allemandes, concernant notamment la hiérarchie quantitative des thèmes traités, et la nature des débats sur certains enjeux.

Les enjeux liés aux installations militaires et à leur gestion sont ceux qui font l’objet du plus grand nombre de questions parlementaires, loin devant des sujets tels que la PESD ou l’OTAN par exemple. Les fermetures de bases militaires, restructurations, redéploiements (allemands ou américains) sur le territoire national sont en effet les thèmes les plus fréquemment traités dans les débats parlementaires. Conséquence des restructurations importantes entamées dans la Bundeswehr afin de l’adapter au nouveau contexte stratégique de l’après-guerre froide, ces conséquences locales et concrètes des réformes et de leurs conséquences économiques et sociales sont traitées avec une fréquence que l’on ne retrouve dans aucun des six autres pays étudiés. Les débats sur ces enjeux sont néanmoins rarement contradictoires, si ce n’est par le biais de mises en cause de la cohérence et de la pertinence des réformes entreprises par le gouvernement social-démocrate de Gerhard Schröder par l’opposition CDU/CSU.

Le deuxième thème de défense faisant l’objet des questions au gouvernement ou de débats parlementaires les plus récurrents concerne les « enjeux sociaux et judiciaires » dans les armées : condition des militaires, place et intégration des femmes dans les armées, plaintes contre l’institution militaire, etc. La récurrence des questions sur ce dernier point est sans

commune mesure avec ce qui peut être constaté dans les autres pays étudiés, ce qui tendrait à démontrer la permanence d'une méfiance et d'une volonté de contrôle du fonctionnement interne à l'égard des armées particulièrement aigües en Allemagne.

Les opérations extérieures et leur suivi font aussi l'objet de débats parlementaires relativement fréquents, tant en ce qui concerne les troupes allemandes engagées en Afghanistan que celles déployées dans les Balkans occidentaux. De fait, l'évolution des conditions d'engagement et de la situation sur le terrain, mais aussi l'évaluation de l'efficacité et du comportement des soldats envoyés font l'objet d'un suivi et de débats parlementaires plus fréquents et contradictoires que dans d'autres pays à plus forte tradition d'intervention extérieure comme la France. Cette tendance s'explique en grande partie par la permanence d'une grande réticence d'une partie de la classe politique à l'égard des OPEX⁴², et par la volonté d'exercer un contrôle parlementaire strict dans ce domaine. S'il est difficile de déterminer ici qui, des élites politiques ou de « l'opinion publique », influence l'autre, force est de constater que les discours politiques et débats parlementaires sur l'utilisation de la Bundeswehr en OPEX sont en général empreints de la plus grande prudence et placés quasi-exclusivement sur des registres 'humanitaires' ou de 'solidarité internationale'.

Les interrogations sur les évolutions générales du rôle et de l'organisation de l'outil de défense sont aussi plus fréquentes au Bundestag que dans ses équivalents européens, et peuvent donner lieu à des débats contradictoires. Ainsi, l'opposition CDU/CSU met volontiers l'accent sur le manque de cohérence, d'efficacité et de clarté des réformes entreprises sous les gouvernements Schröder, sans toutefois réfuter la nécessité de faire évoluer l'armée allemande vers un modèle davantage tourné vers la projection que vers la défense territoriale. La professionnalisation des armées est un autre enjeu de débat important qui constitue une spécificité allemande. Parfois accusés d'avancer masqués vers une professionnalisation des armées par l'opposition CDU/CSU, les ministres de la défense Rüdolph Sharping et Peter Strüch ont dû aussi faire face aux pressions contraires d'élus Verts, Libéraux (FDP), et néo-communistes (PDS) en faveur de la suppression du service national. Il existe, de fait, un réel débat contradictoire sur le service national en Allemagne,

⁴² Ainsi, on se souvient que la participation de l'Allemagne aux opérations de l'OTAN au Kosovo avait provoqué une crise sévère au sein du Parti écologiste des Grünen, dont une partie de l'électorat et des élus reste très profondément pacifiste, voire antimilitariste. Une tendance que l'on retrouve dans l'ancien parti communiste du PDS.

qui reflète en réalité des débats et questionnements plus larges sur l'évolution, le rôle et les missions de l'outil de défense et des armées⁴³.

De ce point de vue, les débats sur la PESD et l'OTAN apparaissent beaucoup plus consensuels. Ces enjeux font certes occasionnellement l'objet de débats contradictoires, mais autour de problématiques qui ne concernent pas tant l'engagement du pays dans la PESD ou l'OTAN en tant que tel, mais plutôt leur adéquation avec les choix gouvernementaux sur le plan budgétaire, humain, d'équipement, etc.

⁴³ A titre d'exemple, lors d'un débat organisé au Bundestag le 11 mars 2004 sur les plans de restructuration de la Bundeswehr envisagés par le gouvernement allemand, les discussions ont porté aussi bien sur ces restructurations elles-mêmes que sur le maintien du rôle de défense territoriale de l'armée et de la conscription, la part des opérations extérieures dans les missions des armées, le budget de la défense, ou la cohérence d'ensemble des réformes entreprises par le ministre de la défense Peter Strück. Il est ainsi fréquent que les discussions sur un enjeu particulier, concernant par exemple une opération extérieure ou un projet de restructuration ou d'acquisition, soient « globalisées », et rattachées aux interrogations plus profondes sur l'évolution de la Bundeswehr, de son organisation, de son rôle, etc.

| Les débats parlementaires sur la défense en Allemagne | | | |
|---|--|---|--|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESD/PESD | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> • Installations militaires : fermetures de bases et restructurations, redéploiements américains, etc. • Enjeux sociaux et judiciaires dans les armées, dont : condition des militaires, place et intégration des femmes, plaintes contre l'institution militaire, etc. • OPEX, dont : Afghanistan, Balkans, législation sur les OPEX, Bunia (RDC), etc. • Budget et armement dont : équipement des armées, coopérations industrielles de défense, ventes d'armes, etc. • Relations transatlantiques, dont divergences stratégiques, présence militaire des États-Unis en Allemagne. • Service national • PESD et OTAN | <ul style="list-style-type: none"> • Réformes de l'outil de défense : critiques de l'opposition CDU/CSU sur le manque de clarté, de lisibilité et de cohérence des réformes de l'outil de défense. • Service national : professionnalisation, avenir de la conscription, etc. • Budget de la défense : montant, gestion, répartition des dépenses. • Rôle de l'outil de défense, dont défense territoriale, OPEX et sécurité intérieure notamment. | <ul style="list-style-type: none"> • Relatif consensus. • Interrogations et débats sur les coûts et avantages des coopérations européennes dans le domaine de l'armement. | <ul style="list-style-type: none"> • Permanence d'interrogations et de débats de fond sur le rôle de l'outil de défense, les objectifs et contours des réformes, etc. • Forte proportion de thèmes 'locaux' (fermeture de bases, de chantiers, etc.) dans les débats parlementaires. • Forte proportion des thèmes 'sociaux' de la défense tels que la condition et les droits des militaires, la place des femmes, etc. • Permanence des débats sur la conscription. • 'Nationalisation' de problématiques internationales (avec à titre d'exemple, le débat sur la torture en Irak, devenu un débat sur l'armée professionnelle). |

Section 2. La défense dans les médias⁴⁴

En Allemagne comme dans les autres pays étudiés ici, les médias non spécialisés traitent beaucoup plus fréquemment des grands sujets d'actualité, des relations et de la sécurité internationales que des questions de défense à proprement parler. Le Proche-Orient et le Moyen-Orient bien sûr, mais aussi la situation dans les Balkans occidentaux et le terrorisme international font ainsi très fréquemment l'objet d'articles, d'émissions ou de reportages.

Cela est néanmoins le cas en particulier des régions ou pays où des troupes allemandes sont déployées, Afghanistan et Balkans occidentaux notamment, où les évolutions des conditions d'engagement de la Bundeswehr et de la situation sur le terrain semblent davantage suivies que dans des États à plus forte tradition d'intervention extérieure comme la France. La tonalité est certes parfois critique, des reportages ou articles mettant par exemple en avant le manque de préparation et de moyens des troupes déployées et les risques qu'elles courent, ou s'interrogeant sur l'efficacité des opérations engagées⁴⁵. L'existence d'un rapport délicat à la violence et à l'emploi de la force armée, mais aussi, plus généralement, aux opérations extérieures et à la chose militaire, se ressent dans le traitement proportionnellement intensif et attentif des opérations extérieures engagées. Contrairement à la plupart des autres pays européens, la couverture médiatique des OPEX est aussi fréquemment l'occasion de questionner le rôle de la Bundeswehr dans le nouveau contexte géostratégique de l'après-11 septembre 2001, l'obsolescence de la dichotomie sécurité intérieure – sécurité extérieure et ses conséquences.

Les médias se font ainsi volontiers l'écho des débats et questionnements politiques sur les évolutions de l'armée et de l'outil de défense : rôle de la Bundeswehr, réforme ou non du service national, etc. Si la tonalité en est généralement prudente, des débats contradictoires apparaissent régulièrement dans la presse sur ces sujets, principalement à travers une présentation des débats et querelles politiques entre les principaux partis représentés au Bundestag, le SPD et la CDU/CSU. Les réformes des armées

⁴⁴ En ce qui concerne l'Allemagne, les principaux médias utilisés ou consultés ont été les suivants : *Die Zeit*, *Tagesschau*, *Berliner Morgenpost*, *Der Spiegel*, *Hamburger Abendblatt*, *Süddeutsche Zeitung*, *Handelsblatt*, *Financial Times Deutschland*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Die Welt*, *NTV.de*, *Deutschlandradio*, *Münchner Merkur*.

⁴⁵ Ainsi, quelques semaines après le regain de violence au Kosovo les 17 et 18 mars 2004, l'hebdomadaire *Der Spiegel* (édition du 1^{er} mai) se faisait-il l'écho d'un rapport remis par des policiers allemands appartenant à la mission de l'ONU au Kosovo accusant les troupes allemandes présentes sur place d'avoir négligé leurs tâches de protection des minorités serbes et d'avoir volontairement « esquivé » les zones de tension au lieu de remplir leur rôle. Des accusations bien entendu récusées par l'autorité militaire, mais reprises dans plusieurs médias dans les jours suivants.

entreprises par le gouvernement Schröder font ainsi fréquemment l'objet de critiques ou d'interrogations de la part de l'opposition, dont la presse se fait volontiers l'écho. Davantage que la volonté de moderniser les armées et de réorienter l'outil de défense vers des missions davantage tournées vers l'extérieur, ce sont plutôt le rythme, les choix et priorités, la cohérence et les moyens accordés en soutien de ces réformes, qui font l'objet de débats dans les médias.

La question du maintien ou non du service national, enjeu de défense qui touche par définition une large part de la population, occupe aussi une part importante du traitement des questions de défense dans les médias. Là encore, les médias se font l'écho des divisions politiques sur le sujet. Ces débats sur l'avenir de la conscription et sur la gestion du personnel militaire ont par ailleurs tendance à resurgir au détour du traitement de la plupart des autres débats sur la défense : PESD, OPEX, OTAN, discussions budgétaires, etc.

Les enjeux d'armement et d'équipement, moins traités que les thèmes qui précèdent, le sont essentiellement sous l'angle de leur coût et des critiques sur le bien-fondé et l'efficacité des décisions gouvernementales. Le contexte de fortes contraintes budgétaires qui a marqué l'Allemagne au cours des dernières années, ainsi que le désintérêt relatif des Allemands à l'égard des enjeux techniques de la défense peuvent expliquer en partie cette tendance. Les coopérations internationales dans le domaine de l'industrie de défense n'échappent pas à ce tropisme, l'accent étant plus volontiers mis dans les médias sur les intérêts économiques et sociaux, ou encore les coûts éventuels de programmes en coopération que sur leurs enjeux techniques et opérationnels. Ces derniers sont plus fréquemment traités par la presse économique, *Financial Times Deutschland* notamment, et par la presse régionale couvrant des régions à forte présence industrielle de défense – *Hamburger Abendblatt* en ce qui concerne les chantiers navals par exemple.

Médias nationaux comme médias régionaux accordent en revanche une place plus importante aux « enjeux sociaux de la défense » (condition et droits des militaires, féminisation des armées, etc.) et aux questions de « justice de défense » (plaintes contre l'institution militaire, soupçons de mauvais traitements dans les armées notamment) que leurs équivalents européens. Le traitement médiatique de ces enjeux est à double sens. D'une part, il permet de rendre compte de l'évolution – voire des difficultés – de la fonction militaire, de ses conditions, etc., et peut donc faciliter *a priori* un rapprochement et une meilleure compréhension mutuelle entre militaires et citoyens. Cependant, la part accordée au traitement des dysfonctionnements internes (soupçons de mauvais traitements dans les armées par exemple), renvoie peut-être au final une image des armées peu reluisante, confortant et entretenant peut-être les méfiances et craintes profondément ancrées de l'opinion à l'égard du monde militaire.

Plus consensuel et positif est le traitement des évolutions de l'OTAN et de la PESD et du rôle que peut ou doit y jouer l'Allemagne. Sans occuper une place dominante dans les médias, ces enjeux sont néanmoins régulièrement traités. Les élargissements et l'évolution des missions et priorités de l'Alliance atlantique font en particulier l'objet d'un traitement médiatique reflétant des questionnements quant à leurs conséquences pour la position et le rôle de l'Allemagne dans l'organisation, et sur la réorganisation de l'outil de défense et de ses missions. Les débats sur la PESD ne laissent pas transparaître de débats contradictoires fondamentaux sur l'engagement de l'Allemagne dans ce processus, mais davantage une attention portée à des problématiques ou traditions nationales : modalités de contrôle parlementaire et légitimité des OPEX, coûts éventuels de certaines coopérations, etc. De même que dans les débats parlementaires, c'est ainsi principalement lorsque les débats sur la PESD et l'OTAN dans les médias sont rattachés à des problématiques nationales comme les contraintes budgétaires ou la conscription qu'ils peuvent parfois prendre une tonalité contradictoire.

En ce qui concerne les participants aux débats sur la défense dans les médias, journalistes et responsables politiques en sont bien entendu les principaux acteurs, le recours à des experts en relations internationales ou défense étant moins fréquent qu'en France par exemple. L'intervention occasionnelle de hauts responsables militaires dans les débats apparaît en revanche comme une spécificité allemande. Ainsi, à plusieurs reprises, les médias se sont fait l'écho des prises de position publiques d'officiers de haut rang, intervenant ouvertement dans des débats contradictoires marqués. Ainsi, en pleine campagne électorale pour les élections législatives de 2002, l'inspecteur général de la Bundeswehr Harald Kujat avait-il, dans un discours prononcé en juin 2002, vivement critiqué le manque de moyens alloués aux armées par le chancelier Schröder, affirmant notamment que « *les troupes voient avec inquiétude le fossé se creuser entre leurs missions et leurs moyens* ». Repris par le quotidien *Süddeutsche Zeitung* et sur les ondes de *Deutschlandfunk* le 24 juin 2002, ces propos avaient de fait immiscé les questions de défense dans la campagne électorale.

Ce type d'irruption des militaires dans les débats publics sur la défense n'a pas réellement d'équivalent dans les autres pays étudiés dans le cadre de cette étude si ce n'est, mais de manière plus occasionnelle, en Pologne et en Irlande.

| Les débats sur la défense dans les médias en Allemagne | | | |
|---|--|--|---|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESD/PESD et l'OTAN | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Sécurité internationale, dont : Afghanistan, Balkans, Proche et Moyen-Orient, terrorisme, etc. ● OPEX, dont Afghanistan et Balkans ● Armée et outil de défense, dont : rôle de la Bundeswehr, service national, enjeux sociaux de la défense (femmes dans les armées, condition et droits des militaires, etc.) ● Armement et équipement, dont : coûts des investissements, coopérations industrielles multinationales, etc. ● Budget ● Armée et sécurité intérieure ● Justice internationale et défense (CPI, etc.). | <ul style="list-style-type: none"> ● Réforme du service national ● Rôle de la Bundeswehr ● OPEX : champ, conditions de déploiement, efficacité, etc. ● Budget de la défense ● Répartition et affectation des dépenses de défense. ● Rôle possible des armées dans le domaine de la sécurité intérieure. ● Répartition des pouvoirs et contrôle parlementaire des décisions en matière de défense. | <ul style="list-style-type: none"> ● Débats et interrogations fréquents sur l'élargissement de l'OTAN et les évolutions des missions et priorités de l'Alliance. ● Débats relativement consensuels sur la PESD et la PESD. ● Précautions quant au contrôle parlementaire de décisions pouvant être prises dans le cadre de la PESD : coopérations industrielles, opérations extérieures, etc. | <ul style="list-style-type: none"> ● « Nationalisation » des problématiques internationales assez marquée. ● Importance du traitement d'interrogations fondamentales sur l'outil de défense, tels que le rôle de l'armée, le service national, etc. ● Suivi des OPEX assez soutenu par rapport à d'autres États, France notamment. ● Traitement des enjeux sociaux de la défense proportionnellement plus important que dans les autres pays : féminisation, condition et droits de militaires, etc. ● Traitement des questions de justice de défense (plaintes contre l'institution militaire, etc.) proportionnellement plus important que dans les autres pays étudiés. |

Conclusions sur l'Allemagne :

Les débats publics sur la défense en Allemagne semblent, bien plus que dans tous les autres pays étudiés ici, largement conditionnés par les spécificités historiques, culturelles et politiques du pays.

Une certaine européanisation des problématiques et débats de défense en Allemagne peut certes être constatée. La participation de l'Allemagne à des missions internationales de gestion de crises, dans le cadre de la PESD et de l'OTAN, et ses conséquences sur les évolutions de l'organisation de l'outil de défense (renforcement des moyens de projection, interopérabilité avec les partenaires, etc.) rapproche les préoccupations et débats allemands de ceux de ses partenaires européens. Cette « européanisation » permet peut-être aussi de « dépassionner » un tant soit peu certains débats, concernant les opérations extérieures notamment, en les plaçant sur le registre de la responsabilité et de la solidarité internationales davantage que sur celui de l'affirmation d'une volonté de puissance ou d'ambitions stratégiques assumées. La reconnaissance par une part de plus en plus large des élites politiques comme, semble-t-il, de « l'opinion publique », qu'une contribution accrue et légitimée de l'Allemagne sur la scène internationale dans le cadre de l'UE, de l'OTAN ou de l'ONU, passe entre autres par un outil de défense performant, est cependant porteuse d'évolutions des débats publics sur la défense dans ce pays.

Malgré ces évolutions, la tonalité générale des débats autant que la hiérarchisation des thématiques abordées et la nature des débats sont révélatrices de craintes et d'incertitudes persistantes sur l'armée, son rôle, son coût, ses missions, etc. En atteste, par exemple, la propension des débats sur les grands enjeux internationaux ou européens de défense (émergence de la PESD, évolution des missions de l'OTAN, lutte contre le terrorisme, etc.), à être systématiquement rattachés aux incertitudes et questionnements internes sur la défense, concernant en particulier l'avenir de la conscription, l'évolution du rôle et des missions de l'armée ou encore le contrôle parlementaire de la politique de défense. Ce phénomène semble démontrer une permanence d'incertitudes et de questionnements de fond concernant l'évolution de l'outil de défense qui conduisent élites et responsables politiques à une certaine prudence dans l'évocation des enjeux de défense. Une retenue d'autant plus grande que, lorsque les débats publics sur la défense s'intensifient, dans les médias en particulier, cela est souvent le cas au sujet d'événements ou de problématiques peu valorisantes pour les armées : soupçons de mauvais traitements, mise en difficulté de soldats déployés en OPEX, coût de certains équipements, etc.

CHAPITRE 6

L'ESPAGNE

Introduction :

Le lien armée-nation en Espagne, de la méfiance à l'indifférence ?

L'Espagne est l'un des États membres de l'UE dont l'histoire est marquée par des relations entre pouvoir militaire et pouvoir civil des plus délicates. A la série de coups d'États militaires qui a marqué le dix-neuvième siècle en Espagne a succédé, à partir de 1923, l'établissement d'un régime autoritaire contrôlé par le Général Primo de Rivera, puis, à la fin des années 1930, l'instauration d'un régime franquiste réactionnaire confirmant le rôle d'arbitre de l'armée dans la vie politique espagnole. De plus, l'armée se voit alors confier en grande partie des missions de sécurité civile et intérieure et de stabilisation du régime, ce que permet notamment une poursuite de l'isolationnisme international du pays initié à partir de la défaite contre les États-Unis dans la guerre de Cuba en 1898. Même après l'instauration d'un régime démocratique, la tentative de coup d'État du Général Tejero en 1982 vient rappeler que l'armée demeure un acteur potentiel de l'évolution du régime espagnol, et que son contrôle démocratique demeure, au-delà de la période de transition démocratique, un enjeu important pour la jeune démocratie espagnole.

Néanmoins, l'action du gouvernement socialiste de Felipe Gonzales en faveur d'une modernisation de l'outil de défense et du respect de l'institution militaire dans la transition démocratique a permis de renforcer la confiance et la reconnaissance mutuelles entre pouvoir civil et pouvoir militaire. L'internationalisation de l'Espagne, marquée notamment par son adhésion à l'OTAN puis à l'UE, a aussi permis des changements dans la perception des armées par l'opinion publique et les élites politiques et universitaires du pays. La participation de l'Espagne à des opérations multinationales sous mandat de l'ONU à partir du début des années 1990, ainsi que le processus de professionnalisation entamé au cours de cette même décennie, participent aussi de la restauration d'une image plus positive des armées aux yeux de la nation. Largement « dépassionnées », les questions de défense et d'armement semblent aujourd'hui bénéficier en Espagne d'une sorte « d'indifférence méfiante ».

Section 1. La défense dans les débats parlementaires et autres débats politiques

- Les pouvoirs du Parlement en matière de défense :

La Constitution espagnole est relativement imprécise quant au rôle dévolu aux *Cortes* pour les questions de défense. Elle prévoit, certes, que la déclaration de guerre, qui relève du Roi (donc, de fait, du chef de l'exécutif qui assure la direction des opérations), doit être préalablement autorisée par les *Cortes Generales*, le Parlement espagnol.

Les compétences du Parlement dans le domaine de la défense (et, plus largement, les relations entre pouvoir civil et armées), sont régies par une loi organique (*Ley orgánica* 6/1980, amendée et modifiée depuis). Celle-ci prévoit que les *Cortes* votent les lois et les crédits relatifs à la défense, contrôlent et débattent de l'action du gouvernement et des institutions militaires, et des grandes orientations de la politique de défense, y compris en ce qui concerne les acquisitions militaires.

Le Parlement ne pouvant se prononcer que sur des propositions de résolutions ou de lois, il n'existe pas de règles constitutionnelles précises – et contraignantes pour l'exécutif – pour certains enjeux de défense comme les opérations extérieures. Dans ce domaine, la décision d'autoriser le déploiement de forces espagnoles revient au Conseil des ministres, sur proposition en particulier des ministres des affaires étrangères et de la défense. La décision formelle du gouvernement (*acuerdo*) doit préciser la durée de la mission, les effectifs et moyens nécessaires, etc., mais ne nécessite pas de vote des *Cortes*. Constitutionnellement, le Parlement n'a de prérogatives dans le domaine des OPEX que par le biais de son pouvoir budgétaire, les « *dépenses d'entretien des forces armées participant à des missions de l'ONU* » faisant l'objet d'une rubrique spécifique du budget de la défense adopté par les *Cortes*.

La possibilité pour les parlementaires d'auditionner les ministres, de réclamer des informations au gouvernement, ou de créer des commissions d'enquête sur toute question d'intérêt public permet néanmoins aux *Cortes* d'exercer une *contrainte politique* (plus que juridique) sur les décisions du gouvernement en matière de défense. En particulier, la possibilité pour des parlementaires de soumettre au vote des résolutions pouvant porter sur l'ensemble des politiques publiques oblige dans la pratique le Premier ministre et les ministres concernés à rechercher un soutien des parlementaires.

Le contrôle des *Cortes* sur les questions de défense demeure néanmoins essentiellement de l'ordre du contrôle *a posteriori*.

- Principales caractéristiques des débats sur la défense :

Une analyse quantitative menée sur les années 2002-2004 indique que la part des questions de défense dans les activités parlementaires est relativement faible, moins de 1% des questions écrites et orales au gouvernement leur étant consacré.

Parmi celles-ci, les enjeux budgétaires et financiers de la défense sont les plus fréquemment abordés. L'évolution du montant global du budget de la défense, qui fait l'objet d'un relatif consensus entre le Parti socialiste espagnol (PSOE) et le parti conservateur (PP), ne donne que rarement lieu à de véritables débats contradictoires, dans les débats parlementaires comme électoraux. En revanche, des enjeux plus précis concernant la rationalité et l'efficacité des choix gouvernementaux en matière d'investissement et de ventilation des dépenses, ou encore la transparence des décisions en la matière, sont plus fréquemment traités et donnent plus volontiers lieu à des débats contradictoires.

Le deuxième thème le plus fréquemment abordé dans les débats parlementaires concerne les installations militaires : gestion, restructurations, entretien, rénovation et fermetures de bases, etc. La part importante de ces enjeux techniques et locaux dans les débats parlementaires tient en grande partie à la mobilisation des élus en provenance de régions à forte présence militaire comme l'Andalousie. Ces débats sont le fait, dans la pratique, d'un nombre relativement limité de députés, mais qui assurent un suivi et un contrôle poussé des questions de défense pouvant avoir des conséquences sur leur circonscription.

Des considérations similaires peuvent être exprimées à l'égard des « enjeux sociaux de la défense » – rôle, place et intégration des femmes dans les armées, condition et droits du personnel militaire en particulier –, qui occupent aussi une part importante des débats parlementaires sur la défense.

Cette forte mobilisation de certains députés sur des enjeux techniques et locaux, parce qu'elle s'accompagne de débats par ailleurs relativement faibles en intensité sur l'OTAN ou la PESD, conduit à une certaine sur-dimension de tels enjeux dans les débats, construisant une image de la défense comme étant un domaine davantage technique que politique.

Les domaines de l'armement et de l'équipement sont quant à eux essentiellement abordés à travers leurs dimensions budgétaires (contrôle des coûts, bien-fondé des choix gouvernementaux, transparence, etc.), économiques ou sociales. Dans ce cadre, les coopérations européennes occupent logiquement une bonne place. L'évolution des négociations, contrats et modalités d'exécution de programmes comme le Joint Strike Fighter ou l'A 400M font l'objet de questions régulières sur les conditions et modalités de participation de l'Espagne à ces programmes, leur coût ou encore les

retombées économiques et sociales escomptées. Sur ces enjeux, il existe un relatif consensus entre les principaux partis de gouvernement (PSOE et PPE) en ce qui concerne les grandes décisions sur ces sujets, les débats contradictoires se focalisant davantage sur le contrôle des coûts et la transparence des décisions gouvernementales que sur les questions de fond.

La même remarque peut être faite à propos des débats parlementaires comme électoraux sur les opérations extérieures, à l'exception notable de la participation de l'Espagne à la coalition armée contre l'Irak au printemps 2003 et de ses conséquences. En dehors de ce cas précis, les OPEX menées dans le cadre de l'ONU, de l'OTAN et de l'UE jouissent d'un large consensus, et les débats à leur sujet consistent traditionnellement davantage en un suivi et en un contrôle *a posteriori* par l'information du Parlement par le gouvernement qu'en de véritables débats politiques. L'ancien président du gouvernement espagnol José María Aznar a malgré tout été plusieurs fois pris à partie ou vivement critiqué au Parlement ou dans d'autres débats politiques pour le manque de transparence et de consultation du Parlement sur ses décisions en la matière, lors de la guerre du Kosovo et de celle d'Irak notamment.

En ce qui concerne les débats sur la PESC et la PESD, le relatif consensus qui existe entre le PSOE et le PPE en faveur d'un engagement de l'Espagne dans ces processus les rend peu contradictoires⁴⁶. Lorsqu'ils ont lieu, les débats parlementaires sur le sujet portent principalement sur le suivi des évolutions et projets institutionnels et capacitaires européens, les relations et la complémentarité entre l'UE et l'OTAN, et enfin la pertinence et l'optimisation possible de la PESC et de la PESD pour la défense d'intérêts particuliers de l'Espagne comme la région méditerranéenne et l'Afrique du Nord ou encore l'Amérique Latine.

⁴⁶ A l'occasion des élections législatives de mars 2004 en Espagne, la tonalité du programme du PSOE était cependant nettement plus « pro-européenne » que celle du PPE, plus volontiers otanienne et atlantiste.

| Les débats parlementaires sur la défense en Espagne | | | |
|---|--|---|---|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESC/PESD | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Budget et coûts de la défense, dont : budget général, investissement, répartition des fonds, rentabilité et transparence des investissements et coûts. ● Installations militaires, dont : suppression de bases et restructurations, rénovation et entretien. ● Enjeux 'sociaux' de la défense, dont : rôle, place et intégration des femmes dans les armées, condition et droits du personnel militaire. ● Armement et équipement, dont : industries de défense, programmes en coopération européenne (JSF, A400M), gestion et suivi des coûts. ● OPEX, dont : Irak, Balkans. ● OTAN ● PESD | <ul style="list-style-type: none"> ● Intervention en Irak : conditions, légitimité, efficacité, retrait, etc. ● Gestion des coûts de la défense, mais les débats concernent principalement la répartition et l'affectation des fonds et la transparence de la gestion plutôt que le montant global du budget qui, lui, fait davantage l'objet d'un consensus. ● Polémiques sur les modalités de défense de l'influence diplomatique et stratégique espagnole, dans ses rapports avec l'UE, l'OTAN et les États-Unis notamment. ● Débats contradictoires récents sur la nature des relations Espagne/ États-Unis. ● Transparence des décisions gouvernementales et rôle des <i>Cortes</i> dans la prise de décision en matière de défense. | <ul style="list-style-type: none"> ● Débats relativement consensuels ● Interrogations sur les évolutions institutionnelles et capacitaires ● Débats sur la rentabilité et les retombées des coopérations industrielles européennes. ● Interrogations et débats sur les relations et la complémentarité PESD/OTAN. ● Débats sur l'utilisation du cadre de la PESC et de la PESD comme vecteur de promotion des 'relations spéciales' de l'Espagne : Amérique centrale et du sud, Afrique du Nord. | <ul style="list-style-type: none"> ● Mobilisation assez forte des députés originaires des provinces à forte dimension 'militaire' (bases, industries, etc.). ● Il en découle une 'sur-dimension' des questions techniques précises, liées à des enjeux locaux particuliers. ● Consensus entre les deux principaux partis sur les grandes orientations telles que le Budget, les réformes, ou encore la PESD. ● Hormis « l'exception irakienne », faible traitement et suivi des OPEX. |

Section 2. La défense dans les médias⁴⁷

En Espagne, de manière encore plus marquée que dans les autres pays étudiés, les évolutions et actualités de la sécurité internationale en général (Proche et Moyen-Orient, Balkans occidentaux mais aussi Amérique centrale et méridionale) occupent une place beaucoup plus grande dans les médias que les enjeux de défense à proprement parler.

En revanche, contrairement aux débats parlementaires, le traitement des questions de défense dans les médias, et en particulier dans la presse, accorde une place proportionnellement plus importante aux « enjeux internationaux de la défense » (OPEX, coopérations internationales, relations de l'Espagne avec ses partenaires et voisins) qu'aux enjeux plus techniques comme l'équipement, l'armement, ou les réformes en cours. Les opérations extérieures sont ainsi l'un des thèmes de défense les plus fréquemment abordés dans la presse, et le rôle et les évolutions des conditions de vie des troupes déployées dans les Balkans, en Afghanistan ou, récemment, en Irak, font ainsi régulièrement l'objet d'articles. Du fait des fortes oppositions internes et internationales qu'elle a soulevé et de sa nature fortement controversée, l'intervention armée de la coalition en Irak et la participation de l'Espagne ont bien entendu constitué une exception en la matière, sur-dimensionnant occasionnellement les débats sur la légitimité, les conditions de vie et l'évolution de l'engagement des troupes espagnoles sur ce théâtre⁴⁸.

Dans le domaine des opérations extérieures comme sur d'autres enjeux tels que les engagements internationaux de l'Espagne dans le cadre de la PESD ou l'OTAN, le traitement médiatique des questions de défense se concentre essentiellement sur des « temps forts » (sommets, traités, etc.), et reflète une attention particulière au rôle ou à « l'utilité internationale » de l'Espagne dans ces enceintes et, plus généralement, sur la scène internationale.

⁴⁷ En ce qui concerne l'Espagne, les principaux médias consultés ou utilisés ont été les suivants : *El país*, *El Mundo*, *Efe*, *El Diario Montanes*, *El Adelanto de Salamanca*, *ABC*, *El periodico*, *El diario de Leon*, *La razón*, *Andalucía 24 horas*, *La voz de Asturias*, *La Mondo*, *La voz de Galicia*.

⁴⁸ On notera ici avec intérêt que les débats, tant parlementaires que dans les médias, au sujet de l'engagement de l'Espagne en Irak, ont connu des ralentissements et accélérations notables. Ainsi, après que les semaines précédant l'intervention puis la période de la guerre elle-même ont constitué des périodes d'intensité relativement forte des débats, ceux-ci se sont atténués, la décision prise par José Maria Aznar de prolonger d'au moins six mois la présence des troupes espagnole, prise en décembre 2003, ne suscitant par exemple que peu de débats. En revanche, à partir de février 2004, alors que la situation sur le terrain se dégradait considérablement et que le PSOE avait fait de la question irakienne l'un des enjeux de l'élection, les débats, tant politiques que dans les médias, ont repris une certaine ampleur.

La présentation des débats et polémiques politiques qui peuvent surgir occasionnellement sur des thèmes de défense occupe également une part importante du traitement des questions de défense dans les médias, et semble fournir une occasion de parler d'enjeux qui ne suscitent par ailleurs que peu d'intérêt. Ainsi, si des thèmes tels que le budget, l'équipement ou les réformes des armées sont dans l'ensemble très inégalement traités dans les médias généralistes, des soupçons de manque de transparence ou de mauvaise gestion des fonds dans ces domaines peuvent fournir l'occasion d'une accélération de leur traitement médiatique. L'existence de débats politiques contradictoires (ou de polémiques), ou d'informations « négatives » sur la défense semblent à ce titre fournir des vecteurs importants d'augmentation de l'intensité des débats sur la défense.

La situation est différente dans la presse régionale, qui, tout en partageant la tendance des titres de la presse nationale à se focaliser sur l'actualité internationale et les « temps forts » événementiels, assure, pour une partie d'entre elle au moins, un suivi parfois beaucoup plus régulier et technique des questions de défense. Ainsi, un organe de presse régional comme *La Voz de Galicia*, recouvrant une région (La Galice) à forte présence industrielle de défense (*Delta Vigo*, *Casa*, *Laddes Wok*, etc.), évoque plus fréquemment et avec plus de détails les enjeux liés aux industries de défense, aux évolutions des équipements et armements, ou aux conséquences de coopérations et restructurations européennes dans le secteur de la défense, que les grands quotidiens nationaux. De même, l'Andalousie étant une région à présence militaire assez forte (sur le plan humain comme industriel), le quotidien *Andalucía 24H* effectue une couverture médiatique plus fréquente que la moyenne de ses confrères nationaux. Cette « délégation » du traitement des enjeux techniques et locaux de la défense s'opère néanmoins de manière parcellaire, la presse régionale ne comblant que partiellement et très localement les « déficits » de traitement des grands médias nationaux sur des enjeux comme les réformes dans les armées ou les questions d'armement.

| Les débats sur la défense dans les médias en Espagne | | | |
|---|--|---|--|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESC/PESD | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Sécurité internationale, dont : Proche et Moyen-Orient, Balkans, Amérique centrale, et du Sud. ● OPEX, dont : Irak, Afghanistan, Balkans, et rôle des forces espagnoles déployées. ● Querelles et polémiques gouvernementales et politiques sur les questions de défense et de politique étrangère. ● Relation de l'Espagne avec ses principaux partenaires et/ou voisins : France, Allemagne, Royaume-Uni, États-Unis, Amérique latine, Allemagne, etc. | <ul style="list-style-type: none"> ● Transparence et efficacité des choix gouvernementaux en matière de défense ● Rentabilité, efficacité, transparence et répartition du budget et des investissements en matière de défense. ● Relations transatlantiques. ● OPEX : Irak principalement. | <ul style="list-style-type: none"> ● Traitement relativement faible quantitativement. ● Concentration du traitement sur des 'temps forts' : sommets (européens ou bilatéraux, OTAN, etc.), traités, etc. ● Attention portée à la contribution de l'Espagne et aux bénéfices escomptés. | <ul style="list-style-type: none"> ● Tonalité fréquemment et facilement critique, voire polémiste, vis-à-vis des gouvernements, tant en ce qui concerne les décisions et choix politiques en matière de défense que leurs modalités d'adoption. ● Presse régionale des provinces à forte présence militaire (industries, importantes bases, etc.) 'mobilisée' sur des enjeux locaux tels que les conséquences économiques et sociales des coopérations et restructurations dans le domaine de l'armement, l'ouverture ou la fermeture de bases, etc. ● Traitement des OPEX proportionnellement plus important que dans les débats politiques. |

Conclusions sur l'Espagne :

Si l'on exclut les conséquences évidentes de la participation de l'Espagne à l'intervention armée contre l'Irak dans la coalition menée par les États-Unis au printemps 2003, les débats publics sur la défense en Espagne apparaissent d'une intensité et d'une technicité relativement aléatoire.

C'est le cas notamment en ce qui concerne le suivi des opérations extérieures dans lesquelles l'Espagne est engagée, ainsi que les évolutions de la PESD, qui sont traités principalement, dans les débats parlementaires comme dans les médias, lors de 'temps forts' particuliers : déploiement de troupes, sommet européen, etc.

Pour autant, la forte mobilisation des élus des provinces à présence militaire importante, que l'on retrouve aussi dans la presse régionale, vient tempérer ce constat. Cette 'mobilisation' concerne néanmoins principalement des enjeux locaux et relativement techniques de défense comme des restructurations dans les armées et des fermetures de casernes, la gestion du personnel militaire ou encore des programmes industriels de défense particuliers. Ces enjeux 'locaux et techniques' de défense, parcequ'ils sont souvent présentés et débattus en liaison avec les grandes évolutions dont ils sont les conséquences (évolutions de l'outil de défense et des enjeux stratégiques dans le contexte de l'après-guerre froide et de l'après-11 septembre 2001, émergence de la PESD, etc.), peuvent fournir des opportunités de clarification des choix politiques et informations sur la défense pour les citoyens.

A l'image de la Suède, l'internationalisation de l'Espagne et son attention portée à la démonstration de sa capacité et de sa volonté de contribuer à la sécurité internationale (dans le cadre de l'UE et de l'OTAN en particulier) tendent à ce que les débats publics replacent fréquemment les débats sur la défense dans le contexte plus général de l'actualité et des grands enjeux internationaux, ce qui donne parfois des débats relativement pédagogiques et didactiques.

Néanmoins, la tonalité volontiers critique, voire polémiste de certains débats sur la défense en Espagne – et de leur traitement médiatique en particulier –, si elle peut parfois favoriser une intensification des débats, entretient peut-être au final une image inégale des armées et de la défense comme champ de politique publique dans l'opinion.

CHAPITRE 7 LA FRANCE

Introduction :

Le lien armée-nation en France, de la méfiance à l'indifférence ?

Le lien armée-nation a historiquement été moins apaisé en France que chez certains de ses partenaires comme le Royaume-Uni. Les souvenirs du Second Empire, de l'épisode boulangiste ou de l'affaire Dreyfus, ont longtemps pesé sur les rapports entre pouvoir civil et institution militaire. La réactivation du spectre d'une menace militaire à l'égard du pouvoir civil pendant la guerre d'Algérie (en 1958 et 1961 en particulier, et l'accomplissement de missions très controversées par les armées comme certaines guerres de décolonisation ou des missions de maintien de l'ordre interne ont pu peser sur le lien armée-nation, et sur la perception des armées dans l'opinion publique en particulier. Des évolutions notables ont cependant eu lieu au cours des dernières décennies. L'abandon ou la disparition de certaines missions des armées au cours des dernières décennies telles que les guerres de décolonisation, ou des missions de maintien de l'ordre sur le sol national⁴⁹ (à l'exception de la Gendarmerie) qui ont été confiées à des forces de police, ont retiré à l'armée des missions dont la perception dans l'opinion publique était plutôt négative. De fait, la disparition de ces missions a permis de passer progressivement d'une attitude de méfiance ou de rejet de l'opinion par rapport à l'armée, à l'affirmation d'une attitude d'indifférence relative à partir des années 1970 et 1980. Par ailleurs, le développement des missions humanitaires et de maintien de la paix, puis la suspension de la conscription au cours des années 1990, ont aussi pu permettre une évolution générale de l'image des armées.

Si une partie des élites politiques comme des militaires et de leur hiérarchie font encore du lien armée-nation une préoccupation importante, la France ne présente plus de fortes contraintes historiques pouvant peser *a priori* sur les débats publics sur la défense.

⁴⁹ Nous opérons donc ici une distinction entre la sécurité intérieure au sens large, et le maintien de l'ordre, qui n'en est que l'une des composantes. Affirmer que les missions de maintien de l'ordre ne font plus partie des missions des armées n'implique donc pas de nier le rôle des armées dans des cas précis d'intervention pour la sécurité intérieure comme la lutte anti-terroriste par exemple.

Section 1. La défense dans les débats parlementaires et autres débats politiques

- Les pouvoirs du Parlement en matière de défense :

La Constitution française est peu favorable à un rôle important du Parlement dans le domaine de la défense, en dehors du pouvoir budgétaire exercé lors de l'adoption du budget annuel, des collectifs budgétaires, ou des lois de finances rectificatives. Si la Constitution de 1958 est bien censée maintenir un équilibre entre les nécessités particulières liées à certains enjeux de défense (secret, urgence, réactivité, etc.), et les impératifs démocratiques de contrôle et d'information par le biais du Parlement, elle est dans l'ensemble plus favorable aux premiers qu'aux seconds.

En matière d'opérations extérieures, la Constitution ne prévoit de cadre juridique impliquant un vote obligatoire de la représentation nationale que pour la déclaration de guerre, l'article 35 stipulant que « La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement ». Contrairement à d'autres États membres de l'UE, il n'existe pas, en France, de statut particulier ou de règles spécifiques pour l'engagement de troupes dans des opérations extérieures qui ne sont pas considérées comme des « opérations de guerre ». Comme le note un rapport parlementaire sur le sujet, « (...) *la consultation du Parlement sur ces interventions militaires hors du territoire national dépend formellement, pour l'instant, d'une initiative du Premier ministre, qui peut, aux termes de l'article 49 alinéa 1 de la Constitution, décider d'engager la responsabilité du gouvernement sur une déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale* »⁵⁰. La décision de Michel Rocard, alors Premier ministre, de suivre cette procédure au sujet de l'engagement des forces françaises au sein de la coalition internationale contre l'Irak après l'invasion du Koweït en 1990, est cependant l'exception et non la règle. Dans la pratique, « *l'engagement des forces françaises à l'étranger s'effectue le plus souvent hors de tout contrôle parlementaire (...). Les opérations en Ex-Yougoslavie (FORPRONU, IFOR, puis SFOR, en Albanie (Alba au printemps 1997) et au Kosovo (Force alliée et KFOR depuis 1999) ont été déclenchées, se sont déroulées et ont été renouvelées sans que le Parlement ne soit associé à de telles décisions* »⁵¹.

Le contrôle parlementaire en ce qui concerne les traités et accords internationaux dans le domaine de la défense n'est pas beaucoup plus étendu. L'article 53 de la Constitution stipule que la ratification des engagements internationaux liant la France, réalisée par le Président de la République, doit

⁵⁰ LAMY François (rapporteur), Contrôler les opérations extérieures, *Rapport d'information* n° 2337, Onzième législature, mars 2000.

⁵¹ *Ibid.*

être autorisée par un vote du Parlement. Dans la pratique, seuls les traités présentant une importance majeure pour la défense du pays (comme, récemment, les protocoles prévoyant l'élargissement de l'OTAN) sont soumis à cette règle. Comme le note François Lamy, « (...) **le Parlement n'est pas toujours informé sur le contenu de ceux [les accords, NDLR] dont il n'est pas saisi, situation d'autant plus fâcheuse que ces accords ou traités sont susceptibles d'entraîner l'engagement des armées sur un théâtre extérieur sans que les assemblées aient été en mesure d'en apprécier les répercussions** »⁵².

Un peu à l'image de la situation au Royaume-Uni, il revient essentiellement aux députés de provoquer des débats sur les questions de défense à travers des questions écrites ou lors des séances hebdomadaires de questions au gouvernement, à travers les travaux des commissions compétentes (défense nationale et forces armées, affaires étrangères et délégation pour l'UE en ce qui concerne certains aspects de la PESC/PESD) ou lors du vote de crédits supplémentaires.

- Principales caractéristiques des débats sur la défense :

L'existence d'un consensus sur les grandes orientations de l'outil de défense autant que le faible contrôle parlementaire constitutionnel des questions de défense semblent conditionner largement les débats parlementaires à ce sujet.

D'un point de vue quantitatif, une analyse menée sur la législature en cours révèle que la part des questions (écrites ou orales) posées au gouvernement sur les questions de défense est de l'ordre de 1,57%⁵³. Une proportion relativement faible en comparaison, par exemple, de la part de la défense dans les dépenses publiques en France. Cette intensité relativement faible connaît néanmoins des périodes d'accélération, en particulier lors de décisions budgétaires comme l'adoption du budget, de lois de finances rectificatives ou de lois de programmation militaire ou encore lors de mises en difficulté de troupes déployées en opérations extérieures. Dans ces moments d'intensification, les débats français se rapprochent alors, dans leur contenu (attention portée au rang et aux ambitions de la France notamment) comme dans leur densité, des débats observables de manière plus continue au Royaume-Uni.

⁵² LAMY François, *op. cit.*

⁵³ Sur les années 2002 à 2004 (sur une période exacte allant de juillet 2002 à juillet 2004), 726 questions écrites et orales posées au gouvernement sur un total de 46324 ont ainsi porté sur les questions de défense.

Sur le pan qualitatif, les thèmes et la nature des débats reflètent les préoccupations d'un pays dont les principaux partis représentés à l'Assemblée nationale ont des positions et attitudes proches sur la plupart des grands enjeux de défense : participation aux alliances et aux coopérations européennes, réformes des armées, rôle et déploiement des forces armées, etc. La *politisation* relativement faible de ces thèmes en France, liée en partie à l'absence de divergences partisans et de débats contradictoires marqués les concernant, conduit à leur sous-représentation dans les débats parlementaires en comparaison d'autres pays européens.

En conséquence, les débats parlementaires se focalisent donc aisément sur des sous-thèmes liés aux enjeux économiques et sociaux de la défense. Sur les années 2002 à 2004, un tiers des questions et débats parlementaires abordant le domaine de la défense ont ainsi porté sur des considérations budgétaires et financières, ce qui en fait le principal angle de débat sur la défense.

Sur ces enjeux, les « temps forts » parlementaires comme l'adoption du budget ou le vote de la loi de programmation militaire donnent lieu non seulement à une augmentation de l'intensité du traitement des questions de défense à l'Assemblée, mais aussi à une augmentation marquée de la technicité de ces débats. C'est en ces occasions notamment que des considérations telles que les caractéristiques des équipements et les modalités d'acquisition de matériels, enjeux discutés de manière quasi-permanente au Royaume-Uni, sont abordées dans le détail par les débats parlementaires français. Le nombre de participants à ces débats est cependant la plupart du temps limité à quelques députés, membres de la Commission de la défense nationale et des forces armées pour la plupart ou élus de circonscriptions à forte présence militaire ou industrielle de défense.

Le deuxième thème principal abordé dans les débats parlementaires sur la défense (en fréquence de traitement) concerne les enjeux liés à la programmation, à l'équipement et aux industries de défense. Sur ces thèmes, les préoccupations que reflètent les débats français se rapprochent de celles qui transparaissent des débats britanniques : volonté de maintenir un outil de défense des plus performants, conforme aux responsabilités internationales que se perçoit le pays, et volonté de s'assurer d'une optimisation des dépenses de défense, afin de contrôler que les choix gouvernementaux reflètent bien une optimisation des dépenses de défense.

Viennent ensuite, dans la hiérarchie des thèmes traités, les « enjeux sociaux de la défense » : *condition et droits des militaires*, reconversion, pensions et retraites, féminisation et recrutement dans les armées, etc. Ces enjeux sont le plus souvent soulevés par des députés en provenance de circonscriptions à forte présence militaire, et ne donnent que rarement lieu à de véritables débats contradictoires.

En comparaison d'autres pays européens, il semble exister dans les débats parlementaires français une sous-représentation notable de certains enjeux de défense, qui occupent une place beaucoup plus importante dans les débats chez les partenaires européens étudiés dans le cadre de cette étude.

C'est le cas en particulier en ce qui concerne les opérations extérieures et l'architecture européenne de sécurité et de défense (PESD et OTAN principalement).

Pour être en partie le fruit du faible contrôle parlementaire des OPEX et d'une tradition d'intervention extérieure solidement ancrée et relativement consensuelle, l'intensité comme la technicité des débats et questions concernant les troupes déployées à l'étranger sont plus faibles que dans un pays aux caractéristiques similaires comme le Royaume-Uni⁵⁴.

Un constat similaire peut être dressé en ce qui concerne le traitement des enjeux liés à l'évolution de l'architecture européenne de sécurité et de défense, OTAN et PESD en particulier. L'existence d'un consensus marqué entre les principaux partis représentés à l'Assemblée en faveur de l'engagement et d'un rôle actif de la France dans la PESD semble avoir pour conséquence de limiter l'intensité des débats à ce sujet. De fait, même lors de « temps forts » européens comme les sommets de fin de présidences semestrielles, ou les Conférences intergouvernementales, la PESD ne fait que très rarement l'objet de débats prononcés. Alors que les gouvernements britanniques ou irlandais sont par exemple systématiquement soumis à des questions ou débats intenses et contradictoires lors de chacun de leurs engagements ou déclarations sur la PESD, ce phénomène ne se produit pas en France.

⁵⁴ Ces considérations semblent valables en dehors de « l'exception irakienne », en ce qu'elles valent pour les troupes déployées en Afghanistan ou dans les Balkans occidentaux par exemple.

| Les débats parlementaires sur la défense en France | | | |
|---|---|---|--|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESC/PESD | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> • Budget de la défense, dont : budget général de la défense, lois de programmation, équipements. • Industrie de défense, dont : enjeux sociaux et économiques, restructurations, coopérations internationales. • Enjeux sociaux de la défense, dont : place et condition des femmes dans les armées, <i>condition et droits des militaires</i>. • Viennent ensuite, mais avec des fréquences de traitement assez nettement inférieures aux sujets précédents : les OPEX (Balkans occidentaux Côte d'Ivoire, Afghanistan principalement), la PESD et l'OTAN, les installations militaires, etc. | <ul style="list-style-type: none"> • Budget de la défense et répartition/affectation de celui-ci avec notamment un accent mis sur la capacité des choix gouvernementaux à satisfaire le rang et les ambitions de la France sur la scène internationale. • Très peu de débats contradictoires marqués dans l'ensemble. • Enjeux sociaux liés à l'industrie d'armement et à sa restructuration. • Nucléaire (mais débat contradictoire suscité par une faible minorité). • OPEX : quelques débats contradictoires, portant davantage sur les conditions de prise de décision, et le degré d'information et de consultation du Parlement que sur les opérations en elles-mêmes. | <ul style="list-style-type: none"> • Consensus marqué entre les principaux partis représentés au parlement. • Débats peu fréquents et très rarement contradictoires sur ces questions. • Faible technicité et caractère relativement consensuel des débats. L'approfondissement des coopérations européennes et l'émergence d'enjeux comme la création d'une Agence européenne de l'armement tendent néanmoins à infléchir ce constat. | <ul style="list-style-type: none"> • Périodes de décision budgétaire (budget annuel ou loi de programmation) marquent une accélération assez nette de l'intensité des débats, et le renforcement de leur technicité. • Faible suivi des OPEX, qualitativement comme quantitativement, en comparaison des autres pays étudiés, excepté lors de temps forts particuliers (attaques contre des troupes françaises déployées notamment). • Consensus marqué sur les grandes orientations de l'outil de défense, l'architecture européenne de sécurité et de défense, etc. |

Section 2. La défense dans les médias⁵⁵

Comme dans les autres pays étudiés, les médias français abordent beaucoup plus fréquemment les enjeux de sécurité internationale au sens large que les enjeux de défense en particulier. Le traitement des questions de défense dans les médias en France présente en revanche plusieurs spécificités notables.

En premier lieu, la fête nationale du 14 juillet constitue un « temps fort » très marqué du traitement médiatique des questions de défense qui n'a pas d'équivalent chez nos partenaires européens. Au-delà de la retransmission en direct du défilé militaire du 14 juillet sur les Champs Elysées – qui constitue en lui-même une spécificité française –, qui est souvent accompagnée d'émissions ou de documentaires spéciaux sur la défense, les jours qui précèdent voient aussi une augmentation très nette du traitement des questions de défense dans l'ensemble des grands médias nationaux, presse comme médias audiovisuels. Sur le plan qualitatif, cette brève période permet aussi une technicité plus poussée du traitement des questions de défense, notamment en ce qui concerne les évolutions de l'outil de défense et de ses équipement, le(s) métier(s) de militaire, et le rôle des forces armées aujourd'hui.

Autre fait marquant du traitement des questions de défense dans les médias en France, l'existence d'une 'délégation tacite' du traitement de certains thèmes de défense de la part des grands médias généralistes plus marquée que dans les autres pays étudiés. Ainsi, les enjeux liés à l'économie de défense, dans ses dimensions industrielle, d'armement et d'équipement en particulier, semblent être tacitement délégués à la presse économique et à la presse régionale de régions à forte dimension militaire (en raison de la présence de bases militaires, d'arsenaux, ou d'entreprises de défense), qui en font un suivi beaucoup plus régulier, technique et approfondi que les grands quotidiens nationaux par exemple.

Le traitement des questions de défense dans les grands médias non spécialisés se focalise plus volontiers sur les débats autour du budget de la défense⁵⁶, sur les 'enjeux sociaux de la défense' (condition et droit des militaires, féminisation des armées, etc.) et enfin sur les enjeux internationaux tels que les coopérations militaires ou les opérations extérieures. Sur l'ensemble

⁵⁵ En ce qui concerne la France, les principaux médias utilisés et consultés ont été: *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *Les Échos*, *La Tribune*. Les sites internet des télévisions et radios suivantes ont été consultés pour recenser les émissions abordant des questions de défense: TF1, France 2, France 5, Arte, Radio France, Europe 1.

⁵⁶ La représentation proportionnellement forte de ce thème dans les médias en 2003 et 2004 est à replacer en partie dans le contexte des débats intra-gouvernementaux sur le budget et la réduction des déficits publics, qui a pu agir comme un démultiplicateur d'intérêt et de traitement de cette question.

de ces thèmes, le traitement est toutefois plus chronique et événementiel que suivi.

Cela est particulièrement visible dans le cas des opérations extérieures, traitées quasi exclusivement au moment du déploiement des troupes, et lors d'événements particuliers – comme la dégradation de la situation sur le terrain avec attaques mettant en danger les troupes déployées ou causant des pertes humaines –, qui fournissent de rares occasions de questionnement et de couverture médiatique à l'encontre des déploiements de forces françaises. Quelques émissions télévisées de reportages, et médias à vocation internationale – comme TV5 ou Radio France Internationale et, à un degré différent, ARTE – opèrent néanmoins un suivi plus régulier de l'évolution des conditions d'engagement des troupes françaises déployées en OPEX. L'audience proportionnellement faible de ces derniers invite néanmoins à nuancer leur capacité de dynamisation des débats publics sur le territoire national.

Un autre fait marquant du traitement médiatique des questions de défense en France est le « recours à l'expert » plus prononcé que chez la plupart des pays étudiés ici. Au-delà des simples citations de spécialistes des questions de politique étrangère et de défense, que l'on retrouve dans des proportions relativement similaires dans d'autres pays, la place qu'occupent d'autres formes d'expression des experts dans les médias comme la publication de tribunes⁵⁷ ou l'exercice d'un rôle de consultant externe semble plus importante en France. Un recours à l'expert qui peut être à double tranchant pour la qualité et l'intensité des débats publics sur la défense. L'ouverture de l'espace médiatique aux « spécialistes » peut être considérée en premier lieu comme permettant un accès des citoyens à une information de qualité, par une mise à disposition de l'expertise auprès du public. En revanche, le risque peut exister que la facilité du « recours à l'expert », n'empêche la spécialisation d'un nombre suffisamment important de journalistes sur les questions de défense.

Le traitement des évolutions de l'architecture européenne de sécurité et de défense, OTAN et PESD en particulier, est quant à lui effectué exclusivement à l'occasion de « temps forts », comme les sommets – européens, bilatéraux ou de l'OTAN –, ou, récemment, lors des débats sur le projet de Traité constitutionnel pour l'Union européenne. A l'image des débats parlementaires sur ces questions, la couverture médiatique des évolutions de la PESD et de l'OTAN ne laisse pas transparaître de véritable débat contradictoire, et renvoie au contraire l'image de processus extrêmement consensuels sur le plan national, voire inéluctables.

⁵⁷ C'est le cas en particulier des pages 'Débats et opinions' du *Figaro*, des pages 'Rebonds' de *Libération*, et des pages 'Analyse' du *Monde*

| Les débats sur la défense dans les médias en France | | | |
|---|---|--|---|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESC/PESD | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> • Sécurité internationale, dont : terrorisme, relations transatlantiques, Proche et Moyen-Orient (Irak inclus). • Armements, équipements et industrie de défense. • Budget de la défense. • Coopération internationale, dont accords de défense et/ou de coopération militaire avec l'Algérie, Djibouti, etc.. • Enjeux 'sociaux', dont principalement : place et intégration des femmes dans l'armée, <i>condition et droits des militaires</i>. • OPEX : Côte d'Ivoire, Balkans occidentaux et Afghanistan notamment. • Evolutions de l'OTAN et de la PESD. | <ul style="list-style-type: none"> • Budget de la défense. • Nucléaire. | <ul style="list-style-type: none"> • Les questions liées à la PESC, à la PESD ou à l'OTAN ne sont traitées quasiment que lors de 'temps forts' : sommets (UE, OTAN, bilatéraux, etc.), Traités, etc. • Quasi-inexistence de débats contradictoires sur le sujet. | <ul style="list-style-type: none"> • Le 'temps fort' du 14 juillet marque une hausse (quantitative comme qualitative) très forte du traitement des questions de défense pendant 2 ou 3 jours. • Traitement des questions liées aux équipements, armements, et industries de défense principalement effectué par la presse économique et/ou la presse régionale. • Faible couverture des OPEX en comparaison avec les autres pays européens. Couverture médiatique limitée à quelques 'temps forts' : envoi de troupes, dégradations de la situation sur le terrain, etc. • 'Recours à l'expert' dans les médias plus fréquent que dans les autres pays étudiés. En revanche, intervention de militaires d'active dans les débats moins fréquente. |

Conclusions sur la France :

Les débats publics sur la défense apparaissent comme ayant en France un rythme, une intensité, et un degré de technicité moins soutenus que ceux qui se déroulent par exemple au Royaume-Uni, État membre de l'Union européenne aux caractéristiques les plus proches de la France en matière de défense (ambitions internationales, puissance nucléaire, outil de défense, etc.).

Le large consensus qui existe sur la plupart des grands enjeux de défense entre les principales formations politiques hexagonales, qui conduit à une certaine dépolitisation des questions de défense en l'absence de débats contradictoires marqués et fréquents, explique certainement en partie ce décalage. Toutefois, des différences de culture politique et de pratique démocratique pourraient aussi être évoquées.

De fait, seuls des « temps forts » particuliers conduisent à un rapprochement des débats français avec leurs équivalents britanniques, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. C'est le cas en particulier lorsque le Parlement exerce ses prérogatives budgétaires lors de l'adoption du budget, de lois de programmation ou de lois de finance rectificatives. Les débats français reflètent alors le même type de préoccupations que leurs homologues britanniques : d'une part, un souci de maintenir un outil de défense qui permette à la France d'assumer ses responsabilités et de « tenir son rang » sur la scène internationale, d'autre part une volonté de s'assurer que la satisfaction de ces ambitions se fait à travers une optimisation des dépenses de défense. La fête nationale du 14 juillet, ou des dégradations significatives des conditions de déploiement de troupes nationales en opération extérieure, sont aussi des occasions d'intensification et de renforcement qualitatif des débats publics sur la défense.

Enfin, en ce qui concerne le traitement médiatique des questions de défense, la presse économique et la presse régionale semblent bénéficier, de la part des grands médias nationaux, d'une « délégation tacite » plus marquée de certains enjeux techniques et locaux de défense que dans la plupart des autres pays étudiés.

CHAPITRE 8 L'IRLANDE

Introduction : La défense en débat face aux évolutions et à l'internationalisation de la neutralité irlandaise

Malgré la permanence du concept de 'neutralité militaire' en Irlande, la politique étrangère, de sécurité et de défense de ce pays a subi des adaptations et évolutions multi-directionnelles depuis la fin de la guerre froide. L'attachement de l'Irlande au concept de neutralité reste toutefois très fort aujourd'hui. Autrefois envisagée comme vecteur d'indépendance à l'égard des puissances européennes et de leurs belligérances possibles, la neutralité irlandaise a progressivement été conceptualisée comme le reflet d'une non-alliance militaire, puis comme principe éthique et de non-engagement au cours de la guerre froide. Notons cependant que sur le plan politique, l'alignement de l'Irlande sur les positions et le camp occidentaux a toujours été complet, et que la neutralité irlandaise n'a donc jamais été ni une neutralité politique ni une neutralité armée (comme cela a pu être le cas de la Finlande par exemple).

Dès lors, c'est avant tout en termes de sécurité collective que s'est structurée la pensée stratégique irlandaise et que sont posés les débats sur la défense, une sécurité collective à laquelle la contribution de l'Irlande s'est traditionnellement faite par l'intermédiaire exclusif de l'ONU. Celle-ci est d'ailleurs présentée, dans le Livre blanc sur la défense paru en 2000, comme ayant « le premier rôle à jouer dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales »⁵⁸. Pour la première fois cependant, à travers ce Livre Blanc sur la défense, l'Irlande a effectivement mené une réelle réflexion et une mise en débat de sa politique de sécurité et de défense⁵⁹. Réalisé dans un contexte de renforcement des dimensions de sécurité et de défense de l'Union européenne, et de rapprochement avec l'OTAN (l'Irlande étant devenue le vingt-cinquième membre du Partenariat pour la Paix le 1^{er} décembre 1999), ce Livre Blanc permet de noter une certaine 'européanisation' de la posture irlandaise. L'influence de ces évolutions sur la perception et la mise en débat des questions de défense dans ce pays demeure néanmoins incertaine.

⁵⁸ *White Paper on Defence*, Government of Ireland, February 2000, 3.2.4. Document disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.defence.ie>.

⁵⁹ C'est aussi la première fois que l'Irlande a par exemple tenté d'effectuer une programmation militaire à long terme, marquée par une analyse de ses besoins de défense, de personnel et d'équipement.

Section 1. La défense dans les débats parlementaires et autres débats politiques

- Les pouvoirs du Parlement en matière de défense :

La Constitution irlandaise a confié le droit de « soulever une armée » au Parlement. Dès lors, si le commandement effectif des armées est exercé par le gouvernement et le président, le Parlement apparaît à plusieurs titres comme exerçant des pouvoirs importants dans le domaine de la défense.

Ceux-ci concernent en premier lieu, comme dans les autres États membres, le pouvoir budgétaire. De même, les traités et accords internationaux engageant l'Irlande doivent, comme dans la majorité des autres États membres de l'UE, être ratifiés par le Parlement (ou par referendum).

C'est essentiellement dans le domaine des opérations extérieures que le contrôle parlementaire des questions de défense en Irlande présente des spécificités notables. La loi de 1960⁶⁰ précise un cadre juridique spécifique pour les opérations extérieures dans le cadre de l'ONU (auxquelles l'Irlande contribue depuis 1958) : pour tout déploiement de plus de 12 soldats, l'approbation du Parlement est nécessaire, et se fait à travers une proposition de motion du gouvernement, suivie d'un débat (avec amendements éventuels) puis vote. Au-delà de la vertu légitimante de cette procédure pour les opérations extérieures, cette procédure illustre aussi une volonté de favoriser une information et un contrôle corrects du Parlement sur les conditions et la conduite de l'engagement des troupes irlandaises à l'étranger.

Enfin, comme dans les autres pays membres de l'UE, les parlementaires irlandais ont la possibilité d'interpeller leur gouvernement sur l'ensemble des questions de sécurité et de défense lors des séances de question au gouvernement, à travers le *Question Time*⁶¹.

⁶⁰ *Defence Act*, amendement n°2, 1960.

⁶¹ Tous les mardi, mercredi et jeudi, les députés du Dáil Éireann peuvent poser des questions aux ministres. Cette procédure s'appelle « *Question Time* ». Alors que le Premier ministre (Taoiseach) ne répond aux questions que les mardi et mercredi, les autres membres du gouvernement y répondent suivant un système de rotation qui se répète toutes les cinq semaines environ. Les réponses ne doivent pas nécessairement toutes être orales, les députés pouvant également demander une réponse écrite. Le nombre de ces questions n'étant pas limité, il s'élevait, en 2001, au nombre de 25.000. Les députés peuvent de même poser des questions auxquelles ils accordent une importance accrue, du fait de leur actualité. Ces questions sont appelées « *Private Notice Questions* ». Le « *Question Time* » qui concerne, sans exception, l'ensemble de l'actualité, donne parfois lieu à des débats agités. Sa couverture médiatique n'en est que plus importante.

- Principales caractéristiques des débats sur la défense :

Les questions et débats parlementaires et les questions posées aux ministres de la défense et des affaires étrangères pendant le « *Question Time* » concernent des sujets très variés⁶².

Comme dans la plupart des pays étudiés dans le cadre de cette étude, les enjeux concernant la gestion interne de l'armée (gestion des installations et du personnel militaire notamment) occupent une part prépondérante des débats parlementaires sur la défense. Les enjeux de restructuration, d'équipement et de modernisation des armées font ainsi l'objet de l'essentiel des questions et débats parlementaires. Des thèmes tels que l'acquisition de nouveaux matériels, la gestion du patrimoine immobilier des armées, reviennent ainsi régulièrement dans les débats, rarement avec une tonalité contradictoire très marquée, mais reflétant davantage un souci des députés de s'assurer que les décisions gouvernementales correspondent à une gestion optimale et efficace des (maigres) dépenses de défense⁶³. D'autres enjeux tels que la gestion et le recrutement des effectifs des forces armées, sont aussi fréquemment traités, illustrant davantage une mobilisation des quelques députés en provenance de circonscriptions à forte population militaire que de véritables débats politiques d'envergure⁶⁴. De plus, ces débats portent bien souvent davantage sur la manière dont sont prises les décisions gouvernementales que sur les enjeux de défense en eux-mêmes.

Les questions liées à l'actualité de la sécurité internationale et à ses conséquences pour l'Irlande sont aussi fréquemment abordées. Dans les débats sur les grands enjeux récents de l'agenda international (Proche et Moyen-Orient, Irak, etc.), l'accent est régulièrement mis sur les possibilités d'actions des Nations Unies, soulevant au passage des interrogations quant à la possibilité d'un rôle pour l'Union européenne si l'ONU n'intervient pas. La tonalité de ces débats est fréquemment critique à l'égard de la politique des États-Unis, qu'il s'agisse de la gestion de la situation au Proche-Orient ou de l'Irak, ou vis-à-vis

⁶² Le choix a été fait de ne pas évoquer les débats sur l'Irlande du Nord, qui se situent à une frontière difficilement clarifiable de la politique intérieure, de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense.

⁶³ Ainsi, l'un des thèmes de débats les plus fréquents en 2003 a concerné l'acquisition d'un nouvel avion pour le gouvernement. Les députés, Labour et Verts en particulier, ont fortement mis en doute la nécessité de remplacer l'appareil gouvernemental existant, mettant en avant les besoins plus urgents des hôpitaux et des écoles du pays, et reprochant au gouvernement de démoraliser l'armée qui avait dû renoncer à l'acquisition de nouveaux hélicoptères l'année précédente, faute d'argent.

⁶⁴ Le consensus dans ces domaines a pu être constaté par le ministre de la défense lui-même, évoquant une « unanimité totale » lors de la séance de *Question Time* du 2 avril 2003. Source : <http://www.oireachtas.ie>.

de Cuba et d'accords internationaux comme celui instaurant la CPI. La part de ces enjeux de politique étrangère et de la dimension civile de la sécurité internationale par rapport aux enjeux de défense à proprement parler est supérieure à celle des autres pays européens, à l'exception peut-être de la Suède. A ce titre, les députés sont souvent critiques envers le gouvernement, lui reprochant notamment de ne pas ratifier suffisamment rapidement les traités internationaux, ou encore de ne pas être assez actif en faveur de la résolution des grandes crises internationales et de l'adoption de traités et de conventions internationales – dans le cadre de l'UE notamment –, ou encore de ne pas être suffisamment critique à l'égard de la politique étrangère et de sécurité des États-Unis. Ces enjeux, qui donnent parfois lieu à des débats de défense à proprement parler dans d'autres États membres, demeurent essentiellement débattus comme des enjeux diplomatiques et politiques en Irlande.

En comparaison d'autres États européens, notamment la France, la PESD apparaît assez régulièrement dans les débats parlementaires. A ce titre, les échéances institutionnelles (traité de Nice, Convention sur l'avenir de l'UE et négociation du Traité constitutionnel) et la présidence irlandaise de l'Union au premier semestre 2004 ont entraîné une augmentation de l'intensité des débats sur l'UE en général, et la PESD en particulier. Dans une « déclaration de stratégie »⁶⁵ du ministère de la défense et, chroniquement, pendant le « *Question Time* » au Parlement irlandais, les ministres de la défense et des affaires étrangères expriment régulièrement leur volonté de jouer un « rôle positif » dans la construction de la PESC/PESD, présentant ces politiques comme un moyen pour l'Irlande de contribuer à la gestion des crises dans le monde dans le cadre des Nations-Unies. Les conséquences des engagements de l'Irlande dans la PESD – et dans le Partenariat pour la paix de l'OTAN –, et sur la réalité de la neutralité irlandaise, nourrissent à ce titre l'essentiel des débats. Ainsi, à l'occasion du Conseil européen de Barcelone (15 et 16 mars 2002), la question de la neutralité de l'Irlande a fait l'objet de plusieurs débats, qui ont par la suite conduit le Premier ministre irlandais Bertie Ahern à signaler à ses homologues européens qu'il aspirait à élaborer une déclaration confirmant que la neutralité du pays n'était pas compromise par les traités européens lors du Conseil européen de Séville⁶⁶. Le maintien de la neutralité irlandaise ne fait pas, en lui-même, l'objet de débats importants ou contradictoires. Davantage, les débats se

⁶⁵ Department of Defence, Strategy Statement 2003-2005. Source: <http://www.defence.ie>.

⁶⁶ Une déclaration qui sera effectivement adoptée lors du Conseil européen de Séville, en juin 2002. En amont et en aval des sommets européens ou réunions des Conseil de l'Union européenne, il est ainsi très fréquent que les députés demandent des comptes au Premier ministre ou aux ministres concernés sur les engagements prévus ou pris dans les domaines de la PESC/PESD et institutionnels, exerçant un contrôle politique relativement soutenu sur ces décisions.

focalisent sur la « réalité » de cette neutralité, et notamment sa compatibilité la participation du pays à la PESD et au PpP, et à la collaboration UE-OTAN, ainsi que sur la nécessité ou non d'adapter la législation nationale dans le domaine du déploiement de troupes⁶⁷.

Les débats sur la PESD mettent aussi fréquemment l'accent sur les coûts éventuels des coopérations européennes, concernant la force de réaction rapide européenne et la contribution irlandaise à celle-ci en particulier. Députés verts et Labour expriment ainsi fréquemment des craintes que les processus en cours au sein de l'UE ne conduisent à une augmentation du budget de défense de l'Irlande – qui a l'un des budgets de défense les plus bas parmi les vingt-cinq États membres –, et à des pressions des partenaires européens en ce sens. À travers les enjeux budgétaires comme ceux liés à la neutralité, la question de la réalité de la souveraineté nationale irlandaise apparaît aussi fréquemment.

⁶⁷ Sur ce dernier point, les débats portent sur le maintien du mécanisme actuellement en vigueur concernant le déploiement de troupes, qui exige un mandat de l'ONU, une décision du gouvernement et un vote du Parlement. Alors que le ministre de la défense a ouvert le débat sur un éventuel assouplissement de ce « *triple lock* », cela a soulevé de vifs débats, certains députés craignant une diminution du contrôle parlementaire des OPEX et un éloignement de l'Irlande de son approche très 'onusienne' des OPEX.

Les débats parlementaires sur la défense en Irlande

Tableau de synthèse

| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESD/PESD | Spécificités notables |
|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Sécurité internationale, dont : OPEX, terrorisme, justice internationale, Nations-Unies. ● Enjeux 'sociaux' de la défense, dont : gestion, condition et droits du personnel militaire, femmes dans les armées, retraites et primes, etc. ● Irlande du Nord ● Installations militaires : ventes, fermetures, rénovations d'installations, etc. ● Priorités et réformes de la politique et de l'outil de défense. ● PESD/PESD et avenir de l'UE. ● Neutralité. ● Armements et équipements. ● Budget. | <ul style="list-style-type: none"> ● Neutralité, en particulier sous l'angle d'une remise en cause de celle-ci perçue par les minorités au Dail, en raison de l'engagement du pays dans la PESD et dans le PpP. ● Certaines coopérations avec les États-Unis, et notamment la mise à disposition d'infrastructures irlandaises (aéroports notamment). ● Questions européennes : intégration, évolutions de la PESD et de la PESD. ● Critiques fréquentes de l'opposition sur la politique étrangère gouvernementale, mais portant plus sur ses formes (manque de clarté, etc.) que sur le fond, et davantage sur les aspects civils que militaires. | <ul style="list-style-type: none"> ● Existence de débats controversés. ● Traitement de la PESD et de la PESD fortement orienté vers des problématiques nationales : neutralité, rôle et contribution de l'Irlande dans le cadre des Nations-Unies. ● Débats sur la PESD comme une possible remise en cause de la souveraineté décisionnelle de l'Irlande (et du Parlement !) en matière d'opérations extérieures. ● Débats sur la PESD et la PESD assez étroitement associés aux débats sur l'évolution générale de l'UE et la place qu'y occupe l'Irlande. ● Attention portée aux conditions de déploiement et d'engagement de la force de réaction rapide européenne. ● PESD perçue et présentée comme vecteur, promoteur de la modernisation de l'outil de défense. | <ul style="list-style-type: none"> ● Tonalité fréquemment et facilement critique, voire polémiste, des débats, mais ne reflétant pas toujours des divergences fondamentales. ● Très grande précaution à l'égard des coopérations internationales dans le domaine de la défense. ● Référence quasi-permanente à l'ONU. ● Traitement des questions de gouvernance internationale et des 'nouveaux enjeux de sécurité' (VIH/SIDA, environnement, développement, etc.) proportionnellement plus important que dans les autres pays étudiés, et que les enjeux militaires de la sécurité internationale. |

Section 2. La défense dans les médias⁶⁸

L'Irlande est l'un des pays étudiés dans lequel la similitude entre les débats parlementaires et le traitement médiatique des questions de défense est la plus forte.

Les enjeux de sécurité internationale y occupent une place beaucoup plus importante que tout autre enjeu de sécurité et de défense. L'évolution de la situation au Proche-Orient et au Moyen-Orient, le terrorisme, la sécurité régionale en Europe (Balkans occidentaux notamment), les relations transatlantiques et les enjeux humanitaires et de sécurité environnementale y sont prépondérants, de même, bien entendu, que la situation en Irlande du Nord.

En ce qui concerne les questions de défense à proprement parler, les évolutions de l'architecture européenne de sécurité et de défense occupent, proportionnellement à d'autres enjeux de défense, une part importante du traitement médiatique des questions de défense. Toutefois, à l'image des débats parlementaires sur ces questions, leur traitement est assez fortement empreint des problématiques nationales. Ainsi, la plupart des articles de presse évoquant la PESD se focalisent sur les conséquences (ou non) de la participation de l'Irlande à la PESD pour la neutralité nationale, sur le rôle de la PESD dans la 'contribution aux efforts de paix des Nations-Unies', et sur les conditions de légitimité et de prise de décision en matière de participation à des missions extérieures de la PESD. Il en ressort, à l'image de ce qui se produit au Royaume-Uni – mais pour des raisons toutefois différenciées –, que les articles traitant de la PESD réitèrent fréquemment, soit à des fins didactiques, soit en se faisant l'écho de discours politiques et gouvernementaux, ce que la PESD « n'est pas » : une armée européenne, une OTAN Bis, une mini-ONU, etc. De fait, les débats sur la PESD et l'OTAN dans les médias sont fortement rattachés aux problématiques et préoccupations nationales particulières : neutralité, contrôle parlementaire et souveraineté nationale des décisions (concernant le déploiement de troupes en particulier), primauté des Nations-Unies, transparence des décisions gouvernementales, etc. Ainsi, pendant la durée de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne, la quasi-totalité des évocations des enjeux de politique étrangère et de défense en discussion ont porté sur l'adoption éventuelle d'une clause de défense collective. A cette occasion, la presse s'est volontiers fait le relais des débats politiques irlandais, présentant et expliquant les différents points de vue en présence, opposant principalement une vision selon laquelle « *Une défense européenne commune*

⁶⁸ Concernant l'Irlande, les principaux médias consultés ont été : *Irish Times*, *Belfast Telegraph*, *Irish Examiner*, *Irish Independent*, et *Irishnews.com*.

signifierait la fin définitive de notre neutralité déjà fortement remise en cause, résulterait en une augmentation significative des dépenses de défense, et nuirait à nos étroites relations avec les Nations-Unies», et une vision selon laquelle « Nous devrions rejoindre une entité de défense européenne ; nous devrions non seulement être partie prenante de cette construction, mais aussi être l'un des architectes cherchant à bâtir une entité de défense de l'UE qui répond aux besoins de l'Irlande et de l'Europe »⁶⁹.

Les enjeux liés au budget de la défense font aussi l'objet d'un traitement régulier, portant soit sur l'évolution et la justification du montant global des dépenses de défense, soit sur des interrogations quant au coût de certains investissements ou à la gestion des dépenses de défense.

En dehors des débats sur la neutralité abordés principalement à travers le traitement de la PESD et de l'OTAN⁷⁰, les enjeux de réforme et de modernisation des armées, ou ceux, plus techniques, liés aux acquisitions, équipements et armements, sont très peu abordés, sauf lorsqu'ils possèdent, occasionnellement, une teneur polémique, en raison notamment d'une mise en cause de la transparence et de la légitimité des décisions gouvernementales.

En comparaison de la plupart des autres pays étudiés dans le cadre de cette recherche, les médias irlandais semblent avoir moins fréquemment recours à des experts sur les questions de défense, les articles et débats faisant intervenir plus volontiers, en dehors des journalistes, les responsables politiques.

Enfin, les médias se font aussi parfois l'écho ou le relais des prises de position de responsables militaires, en particulier lorsqu'elles suscitent des débats ou polémiques politiques. Ainsi, en juillet 2004, après que le Lieutenant-Général Jim Sreenan, chef d'État-major irlandais, a déclaré que « *les perspectives des forces de défense pour les années à venir semblent particulièrement sombres si les coupes financières des récentes années continuent* »⁷¹, la presse nationale s'est emparée de la polémique politique naissante au sujet de l'équipement des forces armées (celles déployées en opération extérieure en particulier), obligeant le Ministre de la défense Michael Smith à rappeler les efforts de rénovation et de réorganisation de l'outil de défense entrepris⁷².

⁶⁹ Propos tenus respectivement par John Gromley, élu écologiste et Gay Mitchell, du *Fine Gael*, dans le cadre du débat organisé par le *Irish Times* sur la Convention sur l'avenir de l'UE, et rapportés dans l'édition du *Irish Times* du 3 avril 2003. Traduction personnelle.

⁷⁰ On notera avec intérêt que si les débats sur la nécessité et l'efficacité de maintenir (ou non) le statut de neutralité sont quasi-inexistants, il existe en revanche de véritables débats contradictoires sur la « réalité actuelle » de cette neutralité, compte tenu de l'engagement du pays dans la PESD, de sa participation au Partenariat pour la Paix de l'OTAN et de certaines coopérations transatlantiques.

⁷¹ John BRESLIN, 'Funds threat to Defence Forces', *Irish Examiner*, 20 juillet 2004 (traduction personnelle).

⁷² Tom BRADY, 'Defence Forces chief in wars over funds', *Irish Independent*, 21 juillet 2004.

| Les débats sur la défense dans les médias en Irlande | | | |
|---|--|---|--|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESD/PESC | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Sécurité internationale, dont : Proche et Moyen-Orient, sécurité européenne et relations transatlantiques, terrorisme, nouveaux enjeux de sécurité. ● Irlande du Nord. ● Evolution de l'architecture européenne de sécurité et de ses conséquences pour l'Irlande (neutralité notamment) : élargissement de l'OTAN, PESD, etc. ● Budget de la défense, dont : budget général, coût de certains investissements, affectation et optimisation des dépenses, etc. ● OPEX ● Enjeux économiques et sociaux de la défense : restructurations, etc. | <ul style="list-style-type: none"> ● Neutralité, mais d'avantage sous l'angle de sa « réalité » compte tenu de l'engagement du pays dans le PpP et la PESD que sous l'angle d'un véritable débat sur la nécessité ou non de maintenir ce statut. ● Polémiques sur le bien-fondé de certaines décisions budgétaires (choix des investissements, etc.). ● Relations avec les États-Unis dans le contexte de la 'guerre contre le terrorisme' et de la guerre en Irak. | <ul style="list-style-type: none"> ● Traitement assez fortement empreint des problématiques nationales : PESD/neutralité, PESD/ONU, PESD/souveraineté décisionnelle nationale, etc. ● Répétition fréquente de ce que la PESD « n'est pas » : une 'armée européenne', une 'défense collective', une 'nouvelle ONU', etc. | <ul style="list-style-type: none"> ● Parallèle entre les débats parlementaires et politiques et les débats dans les médias assez fort. ● Peu d'interventions d'experts, mais principalement retranscription, présentation et expression des points de vue politiques en présence. ● Citations fréquentes de responsables européens (Solana, Prodi, etc.). |

Conclusions sur l'Irlande :

Si les débats publics sur la défense en Irlande connaissent parfois des 'accélération' et peuvent être contradictoires, ils demeurent dans l'ensemble d'une intensité relativement faible, et les questionnements portent plus souvent sur les modalités concrètes et formelles d'application de grands principes unanimement acceptés (neutralité, budget de la défense limité et 'optimisé', etc.), que sur l'existence de choix marqués sur ces sujets.

La neutralité militaire de l'Irlande joue un grand rôle dans les débats sur l'Union européenne en général et la PESD en particulier, et sur les évolutions de l'OTAN et les rapports de l'Irlande à celle-ci, dans le cadre du Partenariat pour la paix notamment. Là encore, ce ne sont pas la neutralité ou le maintien de la souveraineté nationale en tant que tels qui nourrissent les débats, mais davantage les interprétations différenciées qui sont faites des événements et des engagements de l'Irlande dans ces cadres.

Les mêmes considérations pourraient être exprimées sur d'autres thèmes qui occupent une place considérable dans les débats et semblent donc refléter des préoccupations importantes : contrôle parlementaire des décisions en matière de défense (et de déploiement de troupes en opération extérieure en particulier), primauté des Nations-Unis pour le règlement des enjeux de sécurité internationale dans leur dimension civile comme militaire, etc.

L'Irlande est par ailleurs l'un des pays étudiés dans le cadre de cette étude où le parallélisme entre débats parlementaires et débats dans les médias est le plus saillant, les responsables politiques bien plus que les experts universitaires par exemple, fournissant l'essentiel des contributions et animations des débats sur la défense dans les médias. La sensibilité politique de certaines questions de défense, concernant notamment les engagements européens et internationaux de l'Irlande, semble parfois favoriser un traitement médiatique relativement détaillé et pédagogique de ces enjeux, et permettre ainsi une information et une présentation des choix politiques en présence de qualité. Cette tendance reste néanmoins largement limitée aux seules questions pouvant être rattachées aux débats contradictoires internes préexistants (concernant la neutralité notamment).

CHAPITRE 9 LA POLOGNE

Introduction :

La place de l'armée dans une démocratie retrouvée

Seul nouvel État membre de l'UE étudié ici, la Pologne a dû faire face à des défis particuliers, tant économiques que politiques et de réforme militaire, induits par la transition post-communiste.

Non seulement, en Pologne, l'armée est intervenue dans la sphère politique, avec le coup d'État du Général Jaruzelski notamment, mais aussi, comme dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale qui ont été des satellites de l'Union soviétique, les relations entre pouvoir civil et pouvoir militaire ont été à (re)construire quasiment *ex-nihilo*, et se sont retrouvées imbriquées dans des débats et préoccupations de réformes sociétales et démocratiques plus larges.

Dans ce contexte, l'objectif de l'adhésion à l'OTAN, et la mise en adéquation de l'outil de défense polonais (et de ses relations avec le pouvoir civil) avec les normes et modèles en vigueur dans l'Alliance, sont devenus les principaux horizons des réformes de la politique de défense en Pologne.

Ce faisant, la « marche forcée » vers la double adhésion à l'OTAN et à l'UE a pu, en étant souvent perçue, présentée et débattue comme inéluctable et impérieusement nécessaire, conduire à une confiscation des débats et enjeux de réformes nationaux, les choix politiques se limitant dans certains secteurs à une simple mise en œuvre des recommandations exogènes. Cette tendance a pu être constatée notamment dans le domaine de la défense, dans les années qui ont précédé l'adhésion de la Pologne à l'OTAN.

Cette relative absence de « choix marqués » en ce qui concerne les grandes orientations de la politique de défense, de même que certains héritages historiques, peuvent *a priori* peser sur l'intensité, la qualité et la nature des débats publics sur la défense.

Section 1. La défense dans les débats parlementaires et autres débats politiques

- Les pouvoirs du Parlement en matière de défense :

Les compétences en matière de politique étrangère et de défense sont en Pologne partagées entre la présidence, le gouvernement - ministre des Affaires étrangères et de la Défense en particulier - et le Parlement.

Le système constitutionnel polonais accorde certes un rôle déterminant au Président, malgré l'acquisition d'une certaine culture parlementaire dès les années 1980. Le système politique et institutionnel développé après la transition démocratique en 1989, qui peut être qualifié de régime mixte présidentiel-parlementaire, a évolué, avec les réformes constitutionnelles de 1997, vers un renforcement des pouvoirs du Premier ministre. Dans les domaines qui nous intéressent ici, les pouvoirs du Président demeurent néanmoins relativement importants, et se rapprochent par certains aspects du système français puisque le président, garant de la souveraineté de l'État et de l'intégrité du territoire national, est aussi le commandant en chef des armées, et que la Constitution prévoit à ce titre dans son article 133 que les ministres des Affaires étrangères et de la Défense doivent travailler en étroite collaboration avec le Président.

La Diète se voit quant à elle, dans la même Constitution de 1997, accorder les pouvoirs de déclaration de guerre et de validation des conditions de paix, et de décision en matière de stationnement de troupes étrangères sur le territoire national ou de déploiement de forces nationales en opération extérieure. Toutefois, la décision de déployer des troupes à l'étranger demeure du ressort du Président, sur demande du Premier ministre qui a le pouvoir d'initiative de la procédure. La décision prend la forme d'une résolution publiée au journal officiel et dont le gouvernement est obligé de tenir informé les *speakers* de la Diète, sans toutefois que l'approbation de cette dernière soit juridiquement indispensable.

Comme c'est le cas dans la majorité des parlements européens, le pouvoir budgétaire est donc l'un des principaux leviers de la chambre basse pour exercer un contrôle, un suivi et une influence sur les décisions et choix politiques en matière de défense.

- Principales caractéristiques des débats sur la défense :

L'intensité des débats parlementaires sur la défense en Pologne apparaît très inégale, et semble encore souffrir de certains héritages du passé.

Des difficultés politiques et institutionnelles rencontrées depuis la transition démocratique des années 1989-1991, et dont certaines persistent aujourd'hui, semblent en particulier avoir freiné ou empêché le développement d'une culture de débats parlementaires sur la défense. Le fractionnement de la scène partisane en Pologne, marqué par la représentation d'un nombre élevé de petits partis au sein du Parlement, et par des fluctuations et recompositions fréquentes des coalitions parlementaires et gouvernementales, a ainsi peut-être entravé l'émergence et la formation d'un groupe de responsables politiques élus suffisamment compétents, informés et reconnus sur les questions de défense pour pouvoir s'investir et provoquer de véritables débats. Cette fragilité de la scène politique, s'accompagnant d'un manque d'expertise et d'un accès inégal à l'information en matière de défense, a largement limité le traitement des questions de défense dans les débats parlementaires à l'entérinement des propositions et décisions gouvernementales. Des problèmes aggravés, dans un premier temps, par une réticence des autorités gouvernementales et du monde militaire à partager l'information avec des parlementaires considérés comme des interlocuteurs peu crédibles et compétents en matière de défense.

Après une période de scandales liés au domaine de la défense au début de la décennie, où se jouaient notamment les relations et la répartition des pouvoirs et influences entre institutions gouvernementales (Président et Premier ministre notamment), parlementaires et militaires, la perspective de l'adhésion à l'OTAN autant que les leçons retenues de ces scandales ont conduit à un renforcement du contrôle parlementaire de la défense. La dynamisation des débats politiques sur la défense qui aurait pu en résulter n'a toutefois été que très modeste.

Avant tout, la tradition des Comités parlementaires en Pologne, appliquée aux enjeux de défense, porte peut-être atteinte à l'intensité et à la qualité des débats. Le Comité de défense de la Chambre basse et ses sous-comités exercent sur les questions de défense (comme ses équivalents sur d'autres politiques publiques), l'essentiel du suivi et du contrôle des activités et décisions gouvernementales. De fait, l'essentiel des débats et décisions parlementaires sur la défense s'effectuent au sein de ces comités⁷³, et les débats sur la défense en séance plénière sont extrêmement rares. Cela explique

⁷³ Les dix dernières années ont vu se multiplier les sous-comités spécialisés et techniques, permanents ou non-permanents, notamment sur l'acquisition, l'intégration à l'OTAN, l'industrie de défense, etc.

peut-être en partie, sur le plan qualitatif, les différences de traitement entre enjeux de défense.

Force est de constater avant tout que les débats sur l'évolution générale de l'outil de défense et les grandes orientations de la politique de sécurité et de défense de la Pologne sont relativement rares depuis l'adhésion du pays à l'OTAN en 1999. Essentiellement recentrés sur des fonctions de « contrôle » de l'activité gouvernementale plus que de proposition ou expertise, les débats parlementaires tendent dès lors à se focaliser sur les enjeux budgétaires et de gestion des dépenses publiques et de l'outil de défense dans ses dimensions matérielle, humaine et capacitaire. Les enjeux budgétaires sont en particulier récurrents dans les débats, sans toutefois faire l'objet de débats contradictoires très prononcés⁷⁴.

Hormis des cas isolés de scandales financiers ou politiques touchant aux questions de défense, la tonalité d'ensemble apparaît d'ailleurs relativement consensuelle. Les efforts entrepris en vue du processus d'adhésion à l'OTAN dans les années 1996-1999 semblent en particulier avoir favorisé la construction d'un consensus trans-partisan assez large sur les questions de sécurité et de défense. Un consensus qui, à l'image de ce qui peut se produire en France, explique peut-être l'intensité irrégulière des débats sur la défense.

A ce titre, si la double adhésion de la Pologne à l'OTAN (1999) et à l'UE (2004) a recueilli un large consensus national, les débats laissent en revanche transparaître des interrogations quant à l'interaction et à la complémentarité entre les deux organisations et aux conséquences des engagements de la Pologne dans l'OTAN et la PESD, financières et capacitaires notamment.

⁷⁴ Ainsi, en 2001, dans un contexte de contraintes budgétaires aiguës, le Parlement est parvenu à un consensus permettant d'adopter une « Loi sur la restructuration, la modernisation technique et le financement des forces armées », qui garantit que le niveau des dépenses allouées à la modernisation des armées ne peut descendre en-dessous de 1,95% du PIB.

| Les débats parlementaires sur la défense en Pologne | | | |
|---|--|---|---|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESD/PESD | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Armement et équipement des armées, dont : acquisition, coûts et coopérations. ● Coopérations internationales, dont : OTAN, UE (PESD), voisinage (Ukraine, Russie). ● OPEX, dont Irak en particulier. ● Enjeux capacitaires et budgétaires de la défense. | <ul style="list-style-type: none"> ● Transparence des décisions en matière de défense, dont acquisition d'armements, services spéciaux, etc. ● Irak ● Equipement des armées et choix gouvernementaux en la matière. | <ul style="list-style-type: none"> ● Débats fortement empreints d'interrogations sur l'articulation OTAN-PESD : complémentarité, compétition, efficacité et légitimité respective des deux cadres, etc. En cela, les débats polonais se rapprochent parfois de ceux observables au Royaume-Uni. ● Interrogations sur les conséquences de la PESD sur des enjeux économiques de la défense : projets capacitaires, budget de la défense, acquisitions, etc. ● Volonté de démontrer une capacité à exercer un rôle constructif dans la PESD. | <ul style="list-style-type: none"> ● Décalage entre la faible intensité des débats sur les grandes orientations générales de l'outil de défense, et les travaux intensifs réalisés au sein de commissions spécialisées par exemple. ● Rareté des débats en séance plénière. ● Focalisation assez forte sur les enjeux capacitaires et économiques de la défense. ● Débats marqués par une attention portée à l'évolution (renforcement) du contrôle démocratique des forces armées. |

Section 2. La défense dans les médias⁷⁵

Au-delà des effets et du contexte particuliers de la guerre en Irak et de la participation de la Pologne à la coalition multinationale dirigée par les États-Unis, les débats sur la défense dans les médias en Pologne apparaissent de faible intensité.

Les questions d'armement et d'équipement y occupent une place proportionnellement plus importante que dans les autres pays étudiés. Les décisions du gouvernement en matière d'acquisition et de vente d'armes sont ainsi régulièrement évoquées, et font l'objet de commentaires portant principalement sur le coût des matériels, mais pouvant parfois atteindre un niveau de technicité assez élevé (caractéristiques de tel ou tel missile ou avion, etc.). Si la tonalité de ces débats est rarement contradictoire, des interrogations sont parfois soulevées quant au bien-fondé de certaines acquisitions et à la transparence des décisions en la matière. L'acquisition de F-16 auprès des États-Unis, son impact financier, ses avantages et sa rationalité ont ainsi été abondamment commentés, certains médias questionnant notamment la rationalité et la rentabilité opérationnelle et financière de cet achat. Dans ces domaines comme sur d'autres sujets comme les services spéciaux, le traitement médiatique se rapporte régulièrement à la problématique de la transparence des décisions en matière de défense, en particulier dès lors que des enjeux financiers sont en présence.

En comparaison d'autres pays européens, les évolutions de la politique de sécurité et de défense et les adaptations de l'outil de défense qui pourraient en résulter sont relativement peu traitées, donnant l'impression d'une absence de « choix » ou « d'options » différenciées ou contradictoires en la matière. Le consensus, politique notamment, qui s'est construit autour des grands objectifs qu'étaient l'adhésion à l'UE et à l'OTAN au cours des années 1990, semble avoir favorisé la construction d'une image d'*inéductibilité* des grands choix de réformes institutionnelles et militaires, et conduit à une certaine dépolitisation des questions de défense.

Les récentes divisions européennes et transatlantiques au sujet de la crise irakienne, et l'engagement important de la Pologne aux côtés des États-Unis⁷⁶ semblent cependant avoir dynamisé les débats et traitements médiatiques de certains enjeux de politique étrangère, de sécurité et de défense.

⁷⁵ En ce qui concerne la Pologne, les principaux médias utilisés ou consultés ont été les suivants : *Gazeta Wyborcza*, *Rzeczpospolita*, *Trybuna*, *Zycie Warszawy*, *Tygodnik Powszechny*.

⁷⁶ Avec 2500 soldats déployés sur le théâtre irakien à l'été 2004 et la responsabilité de l'une des trois grandes zones d'occupation, la Pologne est l'un des principaux soutiens militaires des États-Unis en Irak.

Le suivi des opérations extérieures engagées en Irak est ainsi régulier, soulignant en particulier le rôle joué par les soldats polonais dans les opérations, les risques encourus par ces derniers, et les évolutions des effectifs envoyés et de leurs équipement.

Les récents débats européens et transatlantiques semblent aussi avoir re-dynamisé les débats sur les enjeux de coopérations transatlantiques dans le domaine de la sécurité et de la défense, et les rôles respectifs de l'UE et de l'OTAN dans le domaine de la sécurité et de la défense. Les médias se font volontiers l'écho des interrogations des dirigeants polonais sur l'efficacité, la crédibilité et la légitimité de l'UE et de certains de ses principaux États membres dans ce domaine. En témoignent ces extraits d'un article paru en août 2004 : « *Bush annonce que, en cinq ans, les États-Unis vont retirer 70 000 soldats de notre continent. Le jour où cette déclaration sera devenue un fait, la distribution des forces en Europe aura fondamentalement changé. (...) L'Amérique a d'autres priorités dans le monde contemporain. Le centre de gravité se déplace vers l'Asie. Nous resterons donc seuls en Europe. Et nous devons veiller seuls sur notre sécurité externe et interne. L'Europe a-t-elle acquis suffisamment de maturité pour le faire de manière autonome ? (...) D'un côté, l'élargissement de l'UE protège l'Europe de l'égoïsme de ces peuples qui ont pu par la force imposer la réalisation de leurs intérêts. De l'autre cependant, des tendances inquiétantes sont apparues en Allemagne et la Russie de Poutine ne cache plus ses ambitions de puissance* » (...)⁷⁷.

Les débats sur la PESD portent ainsi principalement sur ses implications et conséquences possibles pour la relation transatlantique, et sont souvent d'une tonalité relativement sceptique quant à l'aptitude de l'UE à devenir un acteur crédible, d'un point de vue politique comme capacitaire et opérationnel⁷⁸. A l'image de certains débats au Royaume-Uni, la Pologne semble à ce titre investie d'un rôle de pont entre l'UE et les États-Unis, la tonalité de la presse donnant parfois l'impression que le pays est devenu le nouvel « allié indispensable » de Washington en Europe. Ainsi pouvait-on lire, dans un article portant sur un possible rabais du prix des F-16 acquis par la Pologne : « (...) *D'après un expert qui a demandé à rester anonyme, le rabais pourrait être lié à la conception stratégique générale du partenariat ou avec le fait que la Pologne s'est montrée jusqu'à présent un allié très loyal des États-Unis, en Afghanistan et surtout en Irak. (...) D'après lui, les États-Unis ont besoin d'un partenaire en Europe centrale qui*

⁷⁷ LETOWSKI, Maciej, *Zybie*, 17 août 2004. Article traduit par les services de l'Ambassade de France à Varsovie. On notera ici au passage que l'attention particulière portée aux choix et politiques conduites par l'Allemagne et la Russie constitue aussi une spécificité du traitement des questions de défense en Pologne.

⁷⁸ Cela ne conduit pas, cependant, à une remise en cause ouverte de l'engagement du pays dans la PESD dans les médias.

soit lié militairement et économiquement avec l'Amérique et qui, dans l'Europe unie, serait responsable du développement et non du délitement des liens transatlantiques (...). »⁷⁹

De fait, les relations américano-polonaises, dans leurs dimensions diplomatiques, militaires ou capacitaires semblent occuper une part proportionnellement beaucoup plus importante des débats que dans les autres pays étudiés. La Pologne est à ce titre le pays de l'Union européenne où le décalage paraît le plus grand entre la tonalité générale de la presse, dont l'atlantisme est prononcé, et les tendances mises en évidence dans certains sondages d'opinion⁸⁰.

Une autre spécificité polonaise concerne les contributeurs aux débats sur la défense dans les médias. En dehors de la participation de journalistes (toutefois rarement spécialisés sur les questions de défense en Pologne) et des autorités gouvernementales, l'intervention de militaires dans les débats semble être plus fréquente que le recours aux experts universitaires. La tonalité de leurs interventions peut parfois être très directe, mettant implicitement en cause la capacité du pouvoir civil à gérer correctement certains enjeux de défense. Ainsi, alors que la situation sur le terrain en Irak se dégradait rapidement, un général interpellait-il ainsi les responsables politiques de son pays : « *Les missions de maintien de la paix, et c'est pour une telle mission que nous sommes partis il y a un an, ont des limitations très nettes en matière d'emploi des armes (...). Mais la situation en Irak n'a rien de commun avec cela ! (...). Les Polonais sont et seront de plus en plus l'objet d'attaques. C'est pourquoi il est urgent de modifier les règles d'emploi des armes. Les soldats, lorsqu'ils sont attaqués, doivent avoir la liberté de se défendre même s'ils sont entourés de civils(...)* »⁸¹.

⁷⁹ RUDNICKI, Andrzej, *Trybuna*, 9 juillet 2004. Source : Ambassade de France à Varsovie.

⁸⁰ On pourra notamment se reporter à l'étude réalisée en 2004 par le German Marshall Fund of the United States, dans laquelle les Polonais figurent au premier rang (avec 77% de réponses positives) des opinions européennes pensant que 'l'Europe doit acquérir plus de pouvoir militaire afin de pouvoir protéger ses intérêts indépendamment des États-Unis'. Source : *Transatlantic Trends 2004*, rapport disponible sur internet à l'adresse : <http://www.gmfus.org>.

⁸¹ Général Stanislaw KOZIEJ, *Fakt*, 24 août 2004. Traduction : ambassade de France à Varsovie.

| Les débats sur la défense dans les médias en Pologne | | | |
|---|--|--|---|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESC/PESD | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Sécurité et actualité internationales, dont : Irak, Europe orientale (Russie, Ukraine), terrorisme. ● OPEX (Irak). ● Enjeux capacitaires : acquisitions, armements et équipement des armées. ● Architecture européenne de sécurité et de défense. ● Relations et coopérations américano-polonaises dans les domaines de la sécurité et de la défense. | <ul style="list-style-type: none"> ● Acquisitions et enjeux capacitaires, dont : choix gouvernementaux, transparence des décisions, coûts. ● Relations entre pouvoir civil et institution militaire. ● Irak : conditions et raisons de l'engagement, etc. | <ul style="list-style-type: none"> ● Présence d'interrogations marquées sur l'articulation PESD-OTAN, dont : compatibilité, coopérations et répartition des tâches entre les deux cadres. ● Tonalité parfois sceptique, concernant notamment la légitimité et l'efficacité stratégique de la PESD, dans une comparaison avec l'OTAN notamment. ● Débats fréquemment rattachés à des enjeux de souveraineté nationale. | <ul style="list-style-type: none"> ● Tonalité dans les médias sur la guerre en Irak dans l'ensemble plus consensuelle que ne le laissent par exemple entendre les sondages d'opinion. ● Fréquences des scandales ou polémiques liés aux acquisitions, à la transparence des décisions, etc. |

Conclusions sur la Pologne :

En comparaison des six autres pays étudiés ici, les débats publics sur la défense en Pologne peuvent parfois surprendre par la relative absence de débats sur des enjeux de défense.

C'est le cas notamment des interrogations sur les grandes orientations de l'outil de défense, qui ne sont que très rarement débattues.

L'appartenance à l'OTAN, le rôle des armées dans le contexte de l'après-guerre froide et de l'après 11 septembre 2001, apparaissent ainsi comme des enjeux relativement consensuels, donc peu abordés de manière argumentée dans les débats publics. De même, des enjeux potentiels de débat public comme la professionnalisation des armées et l'avenir de la conscription, qui animent par exemple les débats en Suède ou en Allemagne, ne sont que très peu débattus. Sur ces enjeux de défense, les débats publics renvoient parfois l'image d'une absence de choix *de fait*, et de décisions et évolutions *naturelles* ou *inévitables*.

En revanche, et même au-delà du contexte particulier de la crise irakienne, les enjeux transatlantiques, dans leur dimension industrielle, opérationnelle, d'équipement, etc., sont très présents.

C'est aussi principalement sous cet angle que sont abordées les questions liées à la PESD : articulation avec l'OTAN, place de la Pologne dans le processus, conséquences en matière d'armement, d'équipement, de modernisation de l'outil de défense, etc. Ces enjeux capacitaires et opérationnels, qui sont dans d'autres pays assez largement relégués au second plan des débats publics par des enjeux de nature plus politique, occupent à ce titre une place plus importante dans les débats polonais.

CHAPITRE 10 LE ROYAUME-UNI

Introduction : Le lien armée-nation au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni présente toutes les caractéristiques de liens armée-nation à la fois forts et apaisés, et des spécificités notables.

La professionnalisation précoce des armées est en particulier une spécificité britannique au regard des autres pays étudiés ici. La conscription a en fait été davantage l'exception que la règle au Royaume-Uni, n'ayant été en vigueur qu'entre 1916 et 1918 (afin de pallier aux besoins de troupes pour la Première Guerre mondiale) et de 1939 à 1962, date de sa suppression définitive. Cela a notamment conduit très tôt à l'apparition d'une communication sur la défense (destinée à favoriser le recrutement notamment), y compris de la part de l'institution militaire elle-même.

Par ailleurs, contrairement à ce qui a pu se produire dans d'autres pays membres de l'UE, l'armée n'a jamais, au Royaume-Uni, été perçue comme une menace sur l'évolution ou la survie du pouvoir politique, dont elle a toujours été tenue à l'écart. Tout juste la constitution d'une armée royale unique s'est-elle accompagnée d'une pratique de contrôle parlementaire. Associé au prestige tiré par les armées britanniques des victoires de 1918, 1945 et, dans un autre registre, lors de la guerre des Falklands/Malouines en 1982, cet héritage historique fait du Royaume-Uni l'un des pays européens où l'institution militaire et l'outil de défense jouissent traditionnellement du soutien le plus fort de la part des citoyens.

Contrairement à d'autres pays, il n'existe pas dans le cas du Royaume-Uni de contraintes historiques pouvant *a priori* peser sur le développement et les contours des débats publics sur la défense. En revanche, les caractéristiques du pays en matière institutionnelle, de pratique démocratique et parlementaire ou de scène médiatique peuvent davantage être porteurs de spécificités nationales des débats britanniques.

Section 1. La défense dans les débats parlementaires au Royaume-Uni

- Les pouvoirs du Parlement en matière de défense :

Le domaine de la défense, qui constitue historiquement une prérogative royale, est aujourd'hui de la responsabilité de l'exécutif, en particulier du Premier ministre et de ses ministres des affaires étrangères et de la défense. Le Royaume-Uni ne disposant pas de constitution écrite, les règles et modalités d'exercice du contrôle et du suivi parlementaire des questions de défense sont, quant à elles, à rechercher davantage dans la pratique politique que dans des règles constitutionnelles et juridiques telles que l'on peut en trouver dans les autres États membres de l'Union. Analyser les débats et prérogatives parlementaires sur la défense au Royaume-Uni invite donc à distinguer les faibles contraintes juridiques *a priori* de l'exécutif envers les parlementaires, et sa forte responsabilité politique *de fait* devant la représentation populaire.

Des décisions fondamentales dans le domaine de la défense sont du ressort de l'exécutif et n'exigent pas obligatoirement un vote de la Chambre des communes : décision de déployer des troupes sur un théâtre d'opération extérieur (et décision de financement de ces opérations)⁸², décisions en matière d'acquisition et d'équipement, réformes et grandes orientations de l'outil de défense, etc. Seule la ratification de traités internationaux exige un vote du Parlement.

Dans la pratique, tout gouvernement britannique est néanmoins *de fait* contraint de consulter et d'informer les parlementaires sur la plupart de ces décisions. En ce qui concerne les opérations extérieures (OPEX), par exemple, un gouvernement qui déciderait d'engager une opération contre la volonté de la Chambre des communes se verrait dans l'obligation d'affronter une motion de censure, qui, si elle le désavouait, le contraindrait *par l'usage* à démissionner et à provoquer des élections générales. De même, la pratique des questions écrites et orales, qui occupe une place importante dans la démocratie parlementaire britannique, exerce une forte *contrainte politique* – à défaut d'être constitutionnelle ou juridique –, portant sur l'ensemble des domaines liés à la

⁸² Les Opérations extérieures (OPEX) ne font pas nécessairement l'objet d'une décision de financement spécifique, et sont généralement financées par le budget ou des emprunts de l'État. Il appartient par ailleurs au gouvernement (ministère de la défense et Trésor) d'assurer le contrôle budgétaire des OPEX, la Commission des finances publiques de la Chambre des Communes n'ayant qu'un droit de regard non contraignant à ce sujet. Le Parlement est cependant bien entendu chargé d'adopter toute législation nécessaire à la levée d'un impôt supplémentaire si le coût de l'OPEX l'impose.

défense : opérations extérieures (déploiement, suivi, conditions, etc.), affectations des coûts et justification des dépenses, suivi des réformes, etc.

La Commission de défense de la Chambre des communes, dont la forme actuelle remonte à 1979, est composée d'un nombre de membres relativement restreint, mais ses travaux et avis sous les différents gouvernements en place au cours des deux dernières décennies lui ont conféré une réputation de compétence et d'impartialité qui peut lui permettre d'exercer une influence tant envers le gouvernement qu'envers les autres membres du Parlement. Les commissions des Affaires étrangères, pour l'Union européenne, et pour le développement international peuvent aussi intervenir sur les questions de défense, en ce qui concerne les opérations extérieures en particulier.

En dehors des commissions, des débats peuvent être soulevés par les parlementaires lors des séances de questions générales au Premier ministre (hebdomadaires), lors des auditions du Ministre de la défense (mensuelles), ou lors de « temps forts » particuliers : présentation de la *Strategic Defence Review* et de ses évolutions successives, adoption du budget, décisions gouvernementales dans le domaine de la défense (participation à une OPEX, acquisitions ou lancement de programme d'armement, etc.).

- Principales caractéristiques des débats sur la défense :

Malgré l'absence de contrôle parlementaire *a priori* contraignant et l'absence d'enjeux de réforme et de transformation en profondeur du secteur de la défense au Royaume-Uni, les débats parlementaires apparaissent, en comparaison des autres pays étudiés, à la fois plus intenses et plus techniques⁸³.

Des enjeux tels que la réforme et la rénovation des services publics britanniques ou de la NHS⁸⁴ relèguent certes les questions de défense assez loin derrière elles, qu'il s'agisse des débats électoraux, parlementaires ou d'autres débats politiques. Cela conduit souvent les analystes – britanniques ou non – spécialistes de défense, à déplorer la faiblesse qualitative et quantitative des enjeux de sécurité et de défense dans les débats publics britanniques.

L'analyse du traitement des questions de défense dans les « grands » débats politiques et parlementaires, comme les campagnes électorales et les séances hebdomadaires de questions au gouvernement peut certes s'avérer

⁸³ Tous types de questions confondues (questions écrites, questions orales et débat à Westminster), le nombre mensuel de questions parlementaires sur la défense est en moyenne de l'ordre de 200, un chiffre qui est atteint en Suède ou en Irlande sur deux ans, et en France sur six mois.

⁸⁴ *National Health Service*, l'équivalent britannique de la sécurité sociale.

relativement décevante. *La priorité* étant alors donnée, comme dans les autres pays européens, aux enjeux économiques et sociaux internes, les débats sur les enjeux de défense se focalisent bien souvent sur un ou deux rares thèmes de défense véritablement contradictoires, tel l'engagement de Tony Blair en faveur de la PESD, qui fait l'objet de critiques récurrentes de la part des leaders du parti conservateur.

Mais une analyse plus poussée des débats parlementaires britanniques, dans une perspective comparatiste en particulier, conduit néanmoins à nuancer assez fortement ce constat de déficience des débats politiques sur les questions de défense. Le nombre et la technicité des questions écrites ou orales posées au gouvernement, comme des travaux et rapports de la Commission de défense de la Chambre des communes, forment ainsi un ensemble d'occasions de contrôle et de débats sur les questions de défense supérieur à ce qui peut être observé dans les autres pays étudiés.

La fréquence et le contenu des questions parlementaires au gouvernement reflètent, dans la pratique, un contrôle et un suivi parlementaire qui, pour n'être que politique et non juridiquement contraignant, est sans commune mesure avec ce qui a pu être constaté ailleurs, dans le cas français notamment. Leur intensité révèle parfois un véritable harcèlement à l'égard du gouvernement, obligé de justifier la moindre décision prise.

Leur répartition thématique reflète les préoccupations d'un pays qui n'est plus secoué par de véritables débats ou hésitations de fond sur l'importance et le rôle de son armée, mais qui est davantage préoccupé par la performance de son outil de défense (et la capacité de celui-ci à contribuer activement à la sécurité internationale), la bonne gestion des dépenses de défense et de l'outil de défense dans ses dimensions économiques et sociales, capacitaires et opérationnelles.

Les thèmes liés à l'équipement des armées, aux enjeux capacitaires, à la programmation militaire et aux questions d'armement occupent ainsi une place prépondérante. Les débats sur ces enjeux sont parfois très techniques, et laissent apparaître deux préoccupations politiques principales sur lesquelles le gouvernement est souvent obligé de s'expliquer et de rassurer :

- D'une part, le maintien d'un outil de défense des plus performants, conforme aux responsabilités internationales que s'assigne le Royaume-Uni. D'où de très nombreuses questions parlementaires sur la rationalité des choix gouvernementaux en matière d'armement et de programmation, sur l'équipement des forces en OPEX, etc.

- D'autre part, une volonté de s'assurer d'une optimisation des dépenses de défense, afin de contrôler que les choix gouvernementaux reflètent bien la meilleur « *value for money* » possible. C'est bien souvent sur ce point que se concentrent les questions écrites au gouvernement (de la part de la majorité comme de l'opposition), obligeant les ministres concernés à s'expliquer, soit par réponses écrites, soit lors des séances publiques de la Chambre des communes, soit dans la presse.

Ce sont aussi ces deux préoccupations qui structurent les débats sur le budget de la défense, qui, bien que relativement consensuels en ce qui concerne le montant global des dépenses de défense, deviennent contradictoires dès lors que des enjeux plus techniques et précis, comme certains choix d'équipement, sont pris en compte.

Un deuxième grand thème qui occupe une large proportion des débats parlementaires sur la défense concerne les « *enjeux sociaux dans les armées* » : condition juridique et financière des militaires, reconversion et retraite, intégration, place et condition des femmes dans les armées, etc. Là encore, les questions au gouvernement et, lorsqu'ils ont lieu, les débats sur ces questions, peuvent avoir un contenu très technique. Leur tonalité est en revanche souvent moins polémique et contradictoire que pour le thème abordé précédemment. En revanche, ces questions sont souvent l'œuvre d'un nombre plus restreint de parlementaires, regroupant principalement les élus de circonscription à forte présence militaire (régiment, entrepôts, etc.).

Les enjeux liés à l'industrie de défense font aussi l'objet d'un traitement relativement important, à travers deux préoccupations principales : la défense des intérêts économiques et sociaux que représente ce secteur, et les enjeux et modalités de coopération internationale qui le caractérisent. Sur ces deux points, les débats portent encore fréquemment sur la rentabilisation et l'optimisation des dépenses de défense. Les débats sur les coopérations internationales (transatlantiques et européennes essentiellement) laissent transparaître des inquiétudes sur l'évolution et la santé de la base industrielle et technologique de défense britannique. La mise en concurrence des industries nationales dans les choix d'acquisition du gouvernement, qui était apparue comme une réponse à la volonté exprimée par une majorité de la classe politique « *d'optimiser* » les dépenses de défense (une préoccupation que l'on retrouve fréquemment dans les débats parlementaires), semble notamment assez mal vécue en raison de ses possibles conséquences économiques et sociales. De même, certaines conséquences de la longue et étroite coopération transatlantique dans le secteur des industries et technologies de défense font

l'objet de questionnements : rachats d'entreprises britanniques par des groupes américains, déceptions à l'égard du transfert de technologie de la part des États-Unis, etc. Cette dernière préoccupation est parfois utilisée par l'opposition conservatrice pour exprimer des inquiétudes sur le fait qu'une augmentation des coopérations entre le Royaume-Uni et certains de ses partenaires européens (France notamment) pourrait porter atteinte à la coopération transatlantique, tant du point de vue industriel qu'opérationnel. Les enjeux liés aux ventes d'armes sont aussi fréquemment soulevés, principalement sur le double registre de leur 'moralité' (ou non) et de leur 'transparence' (ou non).

Les opérations extérieures font par ailleurs l'objet d'un suivi et de débats parlementaires relativement importants. À l'exception du cas de la participation du Royaume-Uni à la guerre en Irak au printemps 2003, qui a été précédé d'intenses débats contradictoires sur la légitimité, le bien-fondé et l'intérêt de l'intervention armée⁸⁵, la plupart des décisions récentes de déploiement de troupes en opérations extérieures (Kosovo et Afghanistan notamment) n'ont soulevé que peu de débats parlementaires ou politiques. En revanche, une fois des troupes britanniques déployées sur des théâtres extérieurs, il existe un suivi parlementaire réel de l'évolution, des conditions et de l'efficacité des opérations extérieures, quel que soit le théâtre (principalement Afghanistan, Balkans occidentaux et Irak pour la période actuelle). Malgré le relatif consensus qui entoure de manière générale les débats politiques sur les opérations extérieures britanniques, la tonalité des débats et questions parlementaires dès lors qu'il s'agit du suivi des OPEX est volontiers polémique. Cela concerne en particulier des enjeux tels que l'efficacité des équipements fournis aux troupes déployées, et les conditions dans lesquelles elles agissent, plus que des enjeux de fonds comme la légitimité ou la rentabilité stratégique des opérations. La promptitude de la presse à reprendre ces questionnements et débats invite néanmoins à les prendre en considération.

Enfin, sans occuper une place prépondérante dans les débats parlementaires sur la défense, les évolutions de l'architecture européenne et transatlantique de sécurité et de défense apparaissent aussi plus fréquemment dans les débats britanniques que dans certains des autres pays étudiés ici, notamment la France. Une explication possible de ce constat réside dans la nature contradictoire des débats sur les positions et engagements britanniques à ce sujet, concernant la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en particulier. Conséquence d'un anti-européanisme et d'un atlantisme très

⁸⁵ Rappelons ici que ces débats ont opposé principalement le Premier ministre, une partie de son gouvernement et de sa majorité, et une majorité des conservateurs, favorables à l'intervention, à l'autre partie du gouvernement, à laquelle se sont associées une majorité des élus libéraux-démocrates et une partie non négligeable des élus de la majorité.

marqués depuis le retour du parti conservateur dans l'opposition en 1997, l'opposition martèle fréquemment, dans les débats parlementaires, électoraux, ou par voie de presse, son rejet de la constitution d'une « armée européenne », *sa priorité* accordée à l'OTAN, l'absence de crédibilité et de légitimité de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense. Si la rhétorique volontiers polémiste de certains dirigeants conservateurs exprime plus fréquemment un rejet de la PESD telle qu'elle n'existe pas (une « armée européenne », une « petite OTAN bis », etc.), qu'un débat contradictoire sur ce qu'elle est réellement, l'intensité et la virulence des interpellations du gouvernement de Tony Blair ont des conséquences structurelles importantes sur les débats britanniques. Non seulement le Royaume-Uni est l'un des seuls pays étudiés dans lequel la PESD fait l'objet d'un débat contradictoire marqué, mais la manière dont elle est débattue reflète aussi des spécificités britanniques. Ainsi, les débats politiques sur la PESD (au Parlement, lors des élections ou lors d'avancées européennes dans ce domaine), se focalisent essentiellement sur des enjeux tels que la non-duplication des moyens de l'OTAN, les faiblesses capacitaires européennes et l'interopérabilité avec les États-Unis, l'efficacité et la rentabilité de la PESD (en particulier dans le cadre d'une comparaison UE/OTAN), et sur ce que la PESD « n'est pas » (une armée européenne, une défense collective, etc.), etc. Ces orientations des débats illustrent une obligation du gouvernement britannique de justifier et d'expliquer ses engagements européens qui peut s'avérer porteuse de débats publics relativement didactiques et pédagogiques lorsque ces arguments sont repris par les médias.

| Les débats parlementaires sur la défense au Royaume-Uni | | | |
|--|---|---|---|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESC/PESD | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> • Armement, équipement des armées et programmation militaire. • Enjeux sociaux dans les armées dont : condition militaire, reconversion, retraites, femmes dans les armées, formation, etc. • Industries de défense, dont : enjeux sociaux, coopérations internationales. • OPEX, dont : Irak, Balkans occidentaux et Afghanistan. • Architecture européenne de sécurité, dont PESC/PESD et OTAN. • Budget de la défense • Orientations générales de l'outil de défense, en particulier autour de la <i>SDR</i> et du <i>White Paper</i> on Defence. • Ventes d'armes | <ul style="list-style-type: none"> • PESD : débats fréquents sur l'intérêt, les modalités, l'efficacité et les risques des engagements britanniques dans le processus. • Priorités stratégiques : débats notamment sur le degré de prise en compte des nouveaux défis sécuritaires (terrorisme notamment) dans le <i>White Paper</i>. • OPEX : débats sur le bien-fondé, la légitimité et les conditions de la participation du pays à la guerre en Irak. • Débats sur la transparence des décisions gouvernementales sur certaines questions de défense. | <ul style="list-style-type: none"> • Débats contradictoires plus marqués que dans la plupart des autres pays européens. • Inquiétudes fréquemment exprimées sur l'efficacité et la rentabilité de la PESD, en particulier dans le cadre d'une comparaison UE/OTAN. • Attention portée à la non-duplication des moyens de l'OTAN soulevée à chaque nouvelle avancée de la coopération européenne. • Inquiétudes fréquemment exprimées (par la majorité comme l'opposition), quant aux capacités européennes, en particulier dans une perspective de coopération et d'interopérabilisation avec les États-Unis. • Rétération permanente par les membres du gouvernement de ce que la PESD « n'est pas » : une armée européenne, une défense collective, une OTAN-bis, etc. | <ul style="list-style-type: none"> • Intensité (fréquence des questions de défense dans les débats parlementaires) nettement supérieure à celle des autres pays étudiés. • Technicité des débats nettement supérieure à celle constatée en moyenne dans les autres pays étudiés, et plus soutenue dans la durée. • Forte déconnexion entre la faiblesse apparente du contrôle parlementaire des questions de défense et la pratique intense d'un contrôle par le biais de questions aux ministres. • Très forte attention portée aux questions de coûts et de budget de la défense (armements et équipements en particulier), mais portant davantage sur l'optimisation et la répartition des dépenses que sur leur montant global. |

Section 2. La défense dans les médias⁸⁶

L'analyse du traitement des questions de défense dans les médias au Royaume-Uni laisse apparaître plusieurs spécificités notables.

Si, comme dans les autres pays étudiés, les médias traitent beaucoup plus volontiers des questions de sécurité (ou d'actualité) internationale en général que des questions de défense à proprement parler, le différentiel de traitement entre les deux, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, apparaît cependant moins important au Royaume-Uni.

Le « suivi médiatique » des opérations extérieures dans lesquelles le Royaume-Uni est engagé est ainsi relativement important, concernant non seulement les évolutions de la situation sur le terrain, mais aussi des enjeux plus précis comme les conditions de vie des soldats en opérations, leur équipement, etc. Ce constat se vérifiant, sur la durée, pour des opérations sur des théâtres tels que l'Afghanistan ou les Balkans occidentaux, il ne s'agit probablement pas ici d'une sorte « d'exceptionnalité irakienne » qui serait liée aux débats et conditions particulières de l'intervention britannique en Irak, mais bien d'un suivi plus attentif des engagements des soldats nationaux à l'étranger.

Les enjeux liés au budget de la défense sont aussi fréquemment abordés, dans la presse en particulier. De même que dans les débats parlementaires, leur traitement ne prend pas réellement les contours de débats contradictoires sur le montant global du budget de la défense, mais reflète davantage une attention portée sur la bonne gestion des deniers publics, la transparence et l'efficacité des décisions gouvernementales impliquant des dépenses majeures, d'équipement notamment.

Des questions telles que l'industrie de défense et les enjeux d'armement (production, achat, vente) apparaissent aussi relativement fréquemment dans des médias non spécialisés. Il existe sur ces thèmes pour le moins *techniques* de défense une spécificité britannique notable : contrairement à la plupart des autres pays étudiés dans le cadre de cette étude, les grands quotidiens nationaux tels *The Telegraph*, *The Guardian*, ou *The Independent*, traitent plus fréquemment des questions d'armement ou d'économie de la défense que la plupart de leurs équivalents européens. Alors que dans d'autres pays – la France notamment –, il semble exister une *délégation tacite* de ces enjeux techniques envers la presse économique et la presse régionale de régions à

⁸⁶ En ce qui concerne le Royaume-Uni, les principaux médias utilisés et consultés ont été : *The Guardian*, *The Times*, *The Independent*, *The Telegraph*, *The Observer*, *BBC News*, *The Scotsman*, *The Financial Times*.

forte présence militaire ou industrielle de défense, ce phénomène ne se produit pas réellement au Royaume-Uni.

Les évolutions de l'architecture européenne de sécurité et de défense en général, et de l'OTAN et de l'UE en particulier, sont aussi régulièrement abordées, y compris en dehors de temps forts particuliers (sommets, nouveaux traités, etc.). Leur traitement présente des similitudes marquées avec les débats parlementaires sur les mêmes sujets, et l'existence d'une politisation de ces enjeux, marquée par l'affirmation de priorités et choix différenciés d'un parti politique à l'autre semble favoriser leur traitement médiatique. Les médias se font ainsi l'écho des débats contradictoires affirmés sur la PESD, et démontrent une forte focalisation de ces derniers sur les enjeux de souveraineté et de relation UE-OTAN. Il existe à ce titre de fortes différenciations partisans dans la présentation des coopérations européennes en matière de défense d'un média à l'autre.

Cette similitude entre débats parlementaires et débats dans les médias est dans l'ensemble assez marquée pour l'ensemble des thèmes de défense, sans qu'il soit réellement possible de déterminer qui, des premiers ou des seconds, influence ou provoque l'autre.

En ce qui concerne les participants au débat médiatique, en dehors des journalistes (généralistes ou de défense), les responsables politiques sont de manière générale parmi les principaux acteurs des débats sur la défense dans les médias, par le biais d'interviews ou de citations, ou, un peu plus rarement, de tribunes. Interviennent aussi, ensuite, des experts des principaux centres de recherche et instituts britanniques sur les questions diplomatiques et de défense (Royal United Services Institute, International Institute for Security Studies, Centre for European Reform, etc.), le plus souvent sous la forme de citations. Des militaires interviennent parfois, mais plus rarement, dans les médias, le plus souvent sous la forme de citations.

| Les débats sur la défense dans les médias au Royaume-Uni | | | |
|--|---|--|--|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESC/PESD | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> • Sécurité internationale, dont terrorisme et Moyen-Orient en particulier. • OPEX : Irak, Afghanistan, Balkans occidentaux principalement. • Budget de la défense, dont : affectation et transparence des dépenses, équipements. • Armements et industrie de défense. • Architecture européenne de sécurité : évolutions et élargissements de l'OTAN, PESD, etc. | <ul style="list-style-type: none"> • Intégration et coopérations européennes dans le domaine de la défense. • Répartition, affectation et transparence dans la gestion des dépenses de défense. • OPEX : Irak principalement. • Ventes d'armes. | <ul style="list-style-type: none"> • Présence de débats contradictoires beaucoup plus marqués que dans les autres pays étudiés. • Très fortes différences de traitement d'un média à l'autre : différences partisanes ou quantitatives. • Débats très fréquemment orientés autour de problématiques ou priorités nationales telles que : relations transatlantiques, souveraineté nationale, OTAN, etc. • Répétition permanente de ce que la PESD « n'est pas » : une armée européenne, une alliance, etc. | <ul style="list-style-type: none"> • Similitudes marquées entre débats politiques et débats dans les médias. Réactivité des médias assez forte aux débats parlementaires notamment. • Technicité du traitement des questions de défense assez élevée dans des grands médias non-spécialisés comme la presse quotidienne nationale. • Equilibre entre différents types de participants au débat dans les médias : responsables politiques et militaires, experts, journalistes, etc. • Des sujets 'techniques' tels que l'industrie de défense, l'armement, etc., qui sont dans d'autres pays principalement traités dans la presse économique ou la presse quotidienne régionale, sont plus facilement abordés dans la presse nationale généraliste. |

Conclusions sur le Royaume-Uni

Au final, le Royaume-Uni apparaît comme un pays dans lequel on peut parler de tous les enjeux de la défense, y compris de manière polémique et même en l'absence de véritables débats contradictoires.

Débats parlementaires comme traitement des questions de défense dans les médias sont réguliers, et peuvent atteindre un degré de technicité élevé. L'ensemble forme des débats publics sur la défense intenses, souvent précis et informés, et où une interconnexion forte existe entre débats parlementaires et politiques et débats dans les médias. Il apparaît en particulier que les débats publics sur la défense au Royaume-Uni, dans leur intensité comme dans leur nature, paraissent exercer des fonctions de contrôle et de suivi permanents des décisions gouvernementales en la matière.

Plusieurs facteurs semblent expliquer ces spécificités des débats publics sur la défense au Royaume-Uni.

En premier, lieu, la *politisation* de certains choix en matière de défense, caractérisée par l'existence de positionnements différents entre les principaux partis politiques représentés à Westminster, semble dynamiser les débats politiques. C'est le cas d'enjeux comme la PESD ou certaines opérations extérieures (Irak en particulier). Cette politisation semble aussi favoriser un relais, par les médias, de ces enjeux de défense.

Une pratique parlementaire particulière, relevant d'un suivi, d'un contrôle et d'une mise en débat systématiques de tout choix gouvernemental, explique quant-à elle l'intensité et la technicité particulière des débats parlementaires sur les questions de défense (comme sur d'autres enjeux politiques d'ailleurs). L'intensité des débats parlementaires et politiques semble incontestablement favoriser le traitement médiatique des enjeux de défense, en particulier lorsque les débats politiques sont de nature contradictoire, même si l'effet varie fortement en fonction du thème traité.

Enfin, l'attachement au maintien d'un outil de défense ambitieux, qui est très largement soutenu dans la classe politique comme par l'opinion publique, explique peut-être aussi une certaine 'aisance' dans la mise en débat et le traitement médiatique des questions de défense.

CHAPITRE 11

LA SUEDE

Introduction : les particularités du lien armée-nation dans un contexte d'adaptation de la neutralité

La neutralité s'est progressivement ancrée comme fondement de la politique étrangère, de sécurité et de défense de la Suède, autour du double principe de non-alignement en temps de paix et de neutralité en temps de guerre. Cette neutralité, contrairement à celle de la Finlande ou de l'Autriche par exemple, n'a donc pas été imposée par des puissances extérieures ou des circonstances historiques récentes, mais semble résulter d'un véritable choix stratégique. L'existence, durant la guerre froide, d'accords et de coopérations entre la Suède et la Norvège, le Royaume-Uni ou le Danemark, conduit cependant à relativiser le concept de neutralité suédois⁸⁷. Durant la guerre froide, en cas d'attaque par exemple, la possibilité de commandement à partir du Royaume-Uni et la mise en oeuvre d'accords de survol était par exemple prévue entre la Suède et certains membres de l'OTAN⁸⁸. La difficulté des principaux partis politiques à faire évoluer cette posture tient peut-être en grande partie de sa très forte popularité au sein de l'opinion publique, qui demeure attachée à ce qui est perçu comme un modèle suédois, en vertu duquel neutralité rime avec sécurité et moralité.

La permanence de la conscription, considérée comme partie intégrante du concept de « défense totale », est une autre spécificité suédoise, qui peut agir sur la perception et l'évocation des enjeux de défense dans les débats publics. Au-delà de ces orientations structurelles, les principaux objectifs en matière de sécurité ont été redéfinis et se déclinent en quatre thèmes :

⁸⁷ Au cours des dernières années, plusieurs travaux universitaires suédois ont en effet permis de mettre à jour l'existence de coopérations et d'accords étendus entre la Suède et certains alliés occidentaux pendant la guerre froide, qui tendent à montrer que la neutralité de la Suède pendant cette période était plus de l'ordre du principe politique officiel que de la réalité militaire et opérationnelle. On se référera par exemple à la publication de DAHL, Anne-Sofie: *Svenska och NATO*, Stockholm, timbro, 1999, dans lequel la Suède est présentée comme le dix-septième membre de l'OTAN, notamment en termes de périmètre de défense.

⁸⁸ Paradoxalement, les révélations récentes qui ont été faites à ce sujet ne semblent pas avoir entaché, dans l'opinion publique suédoise, l'attachement à une neutralité perçue comme posture vertueuse et rassurante sur la scène internationale.

- défense contre une agression armée sous toutes ses formes, à l'exception d'une invasion ou d'une occupation, perçues comme improbables ;
- maintien de l'intégrité territoriale ;
- contribution à la paix et à la sécurité internationales ;
- renforcement de la société suédoise contre les tensions en temps de paix.

Pour satisfaire ces objectifs, en dehors du maintien du non-alignement militaire, le choix a été fait de maintenir la conscription, malgré une diminution de la proportion d'une classe d'âge réalisant effectivement son service militaire obligatoire, qui est descendue au-dessous de 50% compte tenu de la diminution des besoins opérationnels depuis la fin de la guerre froide.⁸⁹ De même, le concept de défense totale ou globale n'a pas été remis en cause officiellement.

Dans les faits cependant, la nouvelle analyse de son environnement stratégique et les quatre priorités précitées ont conduit la Suède à entamer d'importantes transformations de son outil de défense, marquées notamment par une réduction drastique des effectifs (moins 30%), un abandon du système de défense traditionnel, et une recherche d'interopérabilité accrue avec les partenaires européens et de l'OTAN⁹⁰.

Ces évolutions pourraient donc conduire à l'émergence en Suède de préoccupations et d'enjeux de débats sur la défense se rapprochant de ceux rencontrés par d'autres États membres de l'UE. Une européanisation que l'engagement du pays dans la PESD ne peut que renforcer, mais dont les conséquences sur le lien armée-nation, l'opinion publique suédoise et les débats publics sur la défense dans ce pays demeurent incertaines.

⁸⁹ Les données statistiques et réglementaires sont disponibles sur le site Internet de l'agence gouvernementale suédoise chargée de la conscription militaire: <http://www.plitkverket.se>

⁹⁰ Cette dernière considération est notamment liée à la participation active de la Suède au Partenariat pour la Paix depuis 1994.

Section 1. La défense dans les débats parlementaires en Suède

- Les pouvoirs du Parlement en matière de défense :

Le *Riksdag* Parlement monocaméral de la Suède, bénéficie avant tout, comme les autres parlements européens, de pouvoirs importants dans la gestion budgétaire des questions de défense. Son rôle et son action dans le domaine de la défense présente néanmoins plusieurs spécificités.

Dans le domaine des opérations extérieures, la loi constitutionnelle appelée « Instrument de gouvernement » prévoit, dans son chapitre 10, des procédures distinctes, nécessitant des implications inégales du *Riksdag*. Si c'est « l'état de guerre » qui justifie l'utilisation des forces armées, celui-ci ne peut être déclaré sans le consentement du *Riksdag* sauf en cas d'attaque armée contre le Royaume. Dans tous les autres cas, les forces armées suédoises peuvent être employées à l'étranger si ⁹¹:

- le *Riksdag* donne son consentement ;
- une loi en précisant les conditions autorise ce déploiement ;
- la décision d'engager des troupes à l'étranger résulte d'un engagement ou d'un accord international de la Suède approuvé par le *Riksdag*. Cette disposition correspond notamment à la possibilité pour la Suède de remplir ses obligations au titre de l'article 43 de la Charte des Nations-Unies⁹².

Dès lors, en vertu des deux dernières conditions énoncées ci-dessus, le gouvernement peut *a priori* décider de lancer une OPEX sans en passer obligatoirement par l'accord du Parlement. Cette possibilité a été par la suite codifiée à travers deux lois spécifiques sur l'envoi de troupes à l'étranger :

- la loi de 1992 sur les forces armées en service à l'étranger autorise le gouvernement à engager des troupes à l'étranger pour des opérations de maintien de la paix décidées dans le cadre de l'ONU et de l'OSCE ;
- la loi de 1994 sur l'entraînement aux activités de promotion de la paix autorise le gouvernement à envoyer

⁹¹ IG, Chapitre 10, Article 9.

⁹² Cet article prévoit que les États signataires de la Charte s'engagent à mettre des moyens, forces et infrastructures à la disposition des Nations-Unies pour contribuer à la paix et à la sécurité internationale.

des troupes à l'étranger en vue de participer à des exercices ou des entraînements destinés à préparer des opérations de maintien de la paix dans le cadre de coopérations internationales. Elle a été décidée principalement pour permettre la participation de la Suède au Partenariat pour la paix de l'OTAN.

S'il n'est donc pas tenu *a priori* d'obtenir l'accord du *Riksdag* pour déployer des troupes à l'étranger dans certains cas, le gouvernement suédois doit obtenir du Parlement l'autorisation de financement de ces opérations. Celui-ci correspond en effet à un budget spécial, qui permet dans la pratique au *Riksdag* par ses prérogatives financières, de contrôler les OPEX. De fait, dans la pratique, le *Riksdag* tend à se prononcer sur les OPEX, sur la base de propositions de décisions gouvernementales relativement détaillées, précisant le nombre d'hommes et les moyens engagés, la durée prévue de la mission, etc. La recherche d'un consensus sur les opérations militaires et la pratique politique conduisent donc le gouvernement, dans la pratique, à associer le *Riksdag* à ses décisions⁹³.

Une autre spécificité notable des prérogatives parlementaires sur la défense en Suède est l'existence d'une Commission de défense particulière, qui s'ajoute au Comité de défense du *Riksdag* depuis 1992⁹⁴. Les membres de cette Commission de défense sont nommés par le ministre de la défense après consultation des partis représentés au *Riksdag* et choisis principalement parmi les membres du Comité de défense du *Riksdag*. Elle exerce un rôle de forum d'échange et de conseil entre le gouvernement et les partis représentés au *Riksdag* sur les grandes évolutions et l'avenir de la politique de sécurité et de défense de la Suède. Parmi les objectifs déclarés de cette institution particulière figure la volonté de parvenir, en amont des grandes décisions gouvernementales, à un consensus aussi large que possible sur les choix nationaux en matière de défense. Si le calendrier et les thèmes de travaux de la Commission sont issus de directives gouvernementales, ses rapports⁹⁵, avis et conclusions sont considérés comme ayant une grande influence sur les décisions en matière de défense, parce que reflétant un consensus national

⁹³ Ainsi, la participation de la Suède à la KFOR et la mission des forces suédoises déployées dans ce cadre ont fait l'objet d'une décision du Riksdag en juin 1999, préparée par une commission mixte mêlant la Commission des Affaires étrangères et la Commission de défense. Une pratique qui reflète, plus que les prérogatives constitutionnelles, la nature du contrôle et du suivi parlementaires des questions de défense comme les OPEX en Suède.

⁹⁴ Ce dernier est l'organe qui correspond, par exemple, à la Commission de Défense de l'Assemblée nationale française.

⁹⁵ Citons ici par exemple « Sweden and Europe in the World » (1995), « A changing world, a reformed defence » (1999), et plus récemment « Our military defence, ways and means » (2003).

affirmé. Enfin, cette Commission de défense a aussi pour fonction de contribuer au débat public sur les questions de sécurité et de défense.

- Principales caractéristiques des débats sur la défense :

La permanence d'enjeux et de questionnements portant sur l'orientation générale de l'outil de défense et son intégration dans les structures internationales, autant que la recherche d'un large consensus sur ces questions, structurent en grande partie les débats parlementaires et politiques sur les questions de défense en Suède.

Sur le plan quantitatif, une analyse des activités parlementaires sur les années 2002 à 2004 souligne quelques spécificités suédoises. Si la part des thèmes de défense dans les questions écrites et orales posées au gouvernement – de l'ordre de 3% – se situe aux environs de la moyenne des pays étudiés ici, ce chiffre est à ramener à un volume global de questions au gouvernement inférieur à celui constaté dans les autres pays, et correspond donc à une intensité des débats relativement faible.

En revanche, l'analyse des débats et travaux au sein de certaines commissions parlementaires – Union européenne, affaires étrangères et défense principalement –, révèle une activité plus soutenue. En particulier, les commissions des affaires étrangères et pour l'Union européenne abordent fréquemment, soit dans leurs débats internes, soit dans leurs rapports et amendements, des enjeux liés à la défense. Les coopérations internationales, les OPEX, la participation de la Suède aux organisations euro-atlantiques de sécurité et de défense (OTAN et PESD principalement, voire OSCE), semblent faire l'objet d'un suivi et de débats plus soutenus que dans d'autres États membres, en France notamment. Le rôle et l'influence des commissions des affaires étrangères et pour l'UE dans les débats sur ces thèmes de défense apparaissent plus importants que dans les autres pays, ce qui semble attester d'une approche plus politique que militaire et technique de ces enjeux.

La répartition des thématiques de défense abordées présente aussi des spécificités. Les enjeux internationaux de sécurité et de défense occupent une part plus importante des débats que dans la plupart des autres pays étudiés dans le cadre de cette étude. C'est le cas notamment des relations et modalités de participation de la Suède au sein de la PESD et du Partenariat pour la paix de l'OTAN, mais aussi de thèmes plus spécifiques tels que la sécurité dans la région de la mer Baltique et les relations de la Suède avec son voisinage. En ce qui concerne les premiers, il existe parfois des débats contradictoires entre le gouvernement social-démocrate d'une part, et les conservateurs du Parti modéré (*Moderaterna*, 55 sièges au Parlement en 2004) et le Parti libéral (*Folkpartiet Liberalerna* 48 sièges au Parlement) d'autre part. Ces deux partis, qui

comptent plus de sièges au Parlement que les Chrétiens-Démocrates du *Kristdemokraterna* (33 sièges en 2004), plaident régulièrement en faveur d'une adhésion de la Suède à l'OTAN, au motif en particulier d'une obsolescence de la neutralité suédoise⁹⁶. A l'inverse, les Verts du *Miljöpartiet* de Gröna (17 sièges au Parlement en 2004) apparaissent non seulement radicalement opposés à l'idée même d'une adhésion à l'OTAN, mais aussi très sceptiques et critiques à l'égard d'une éventuelle 'militarisation de l'UE' à travers la PESD, plaissant pour une focalisation sur la prévention des conflits. Néanmoins, ces débats contradictoires semblent parfois refléter autant la permanence d'incertitudes et de questionnements sur le rôle international de la Suède et de son outil de défense qu'une mise en discussion des enceintes euro-atlantiques de sécurité elles-mêmes.

Un autre thème de débat contradictoire concerne le budget de la défense, le Parti modéré plaissant notamment pour son augmentation, et les libéraux pour une diminution au motif qu'il faut passer d'une défense territoriale coûteuse et inappropriée à des moyens plus concentrés et spécialisés sur la projection. Le traitement et la nature de ces débats sur les enjeux budgétaires de la défense sont en réalité directement liés aux débats et questionnements plus généraux sur l'évolution et l'optimisation de l'outil de défense, concernant notamment la professionnalisation, les missions des forces armées, la neutralité, etc. De fait, une part importante des débats parlementaires et politiques sur la défense en Suède se concentre ou est conditionnée par les doutes qui persistent (et sont exprimés par l'opposition) sur des choix gouvernementaux jugés ambigus et inconsistants sur des enjeux cruciaux comme la professionnalisation, l'évolution des missions et la réforme des armées ou encore l'adhésion à l'OTAN.

En revanche, d'autres enjeux de défense jouissent d'un large consensus transpartisan. C'est le cas en particulier des opérations extérieures, sur lesquelles le gouvernement recherche dans la pratique à obtenir un consensus et un accord du Parlement, ce qui limite l'importance des débats publics et rend leur nature peu contradictoire⁹⁷. C'est le cas aussi des ventes d'armes, plus fréquemment débattues ou suivies que dans la plupart des autres pays étudiés dans cette étude, mais au sujet desquelles le gouvernement cherche à éviter toute polémique publique prononcée en recherchant un consensus trans-partisan.

⁹⁶ Le parti libéral a néanmoins une posture pro-otanienne plus marquée que le parti modéré, allant jusqu'à affirmer que l'OTAN doit être la véritable colonne vertébrale de la sécurité européenne (y compris dans la région de la mer Baltique), et que l'UE ne devrait pas construire d'identité de sécurité et de défense 'séparée' de l'OTAN.

⁹⁷ Les Verts font ici exception, s'opposant fréquemment à toute solution militaire, et insistant en permanence sur la dimension civile de la sécurité et de la défense.

Enfin, comme dans les autres pays, des enjeux spécifiques de défense comme les « enjeux sociaux de la défense » (*condition et droits des militaires*, femmes dans les armées, etc.) et les « enjeux locaux de la défense » occupent une place relativement importante dans les débats parlementaires sur les questions de défense. Comme dans les autres pays étudiés, ces débats sont essentiellement animés par un nombre limité d'élus, issus de circonscription à forte dimension militaire.

Si l'on doit retenir une spécificité des débats parlementaires et politiques sur la défense en Suède, c'est bien la recherche du consensus entre le gouvernement, sa majorité et les principaux partis représentés au *Riksdag* qui est ici à relever.

| Les débats parlementaires sur la défense en Suède | | | |
|---|--|--|---|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESC/PESD | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> • Rôle et organisation de l'outil de défense, dont : service militaire, protection civile, réformes des armées, rôle de l'outil de défense dans la lutte contre le terrorisme, etc. • Coopérations internationales et architecture européenne de sécurité, dont : aides humanitaires, PESC/PESD, OTAN et PpP, etc. • Enjeux 'sociaux' de la défense : gestion du personnel militaire, place, rôle et condition des femmes dans les armées, etc. • Enjeux locaux et de gestion des installations militaires : fermetures et restructurations de bases, redéploiements, etc. | <ul style="list-style-type: none"> • Neutralité et relations avec l'OTAN : le parti conservateur et les libéraux critiquent fréquemment 'l'ambiguïté' des sociaux-démocrates et plaident pour une adhésion de la Suède à l'Alliance atlantique. Les Verts s'opposent quant à eux à cette perspective. • Rôle et place de la Suède dans la PESD : critiques des mêmes partis sur les conditions et limites de l'engagement du pays dans le processus. Les verts sont au contraire sceptiques à l'encontre de ce processus. • Budget de la défense : Conservateurs pour une augmentation, libéraux pour une diminution. | <ul style="list-style-type: none"> • Débats fortement marqués par les débats sur l'évolution de la neutralité suédoise, de ses conditions et conséquences. • Recherche d'un consensus ou d'une majorité au sein du <i>Riksdag</i> avant les sommets ou Conseils européens. | <ul style="list-style-type: none"> • Attention assez forte portée aux évolutions de l'OTAN, notamment en relation avec l'élargissement de l'Alliance aux États baltes, et avec l'évolution des missions de l'Alliance. • Attention portée aux engagements souscrits dans le cadre de l'UE, de la PESC et de la PESD, avec analyse fréquente des conséquences possibles à l'échelle nationale : restructurations, équipements, règles d'engagement en opération extérieure, etc. |

Section 2. La défense dans les médias⁹⁸

Les évolutions et l'actualité des grands enjeux de sécurité internationale au sens large dominant, comme dans les autres pays européens, les autres thèmes ou enjeux liés plus directement à la défense. C'est le cas en particulier du terrorisme international, de la situation au Proche et au Moyen-Orient, d'enjeux de sécurité régionaux tels que l'évolution des situations en Russie, dans la région de la mer Baltique, ainsi que dans les Balkans occidentaux.

En revanche, des thèmes qui ne font que peu – ou plus du tout – l'objet de débats ailleurs font l'objet de traitements médiatiques récurrents, articles de presse en particulier.

C'est le cas par exemple des enjeux concernant les grandes orientations de l'outil de défense : réformes, budget, neutralité, avenir et rôle des forces armées, etc. Ces questions sont en particulier prépondérantes dans des organes de la presse nationale, tels le *Aftonbladet*, l'*Expressen*, le *Svenska Dagbladet*, le *Göteborgs Posten* ou le *Dagens Nyheter*. Le traitement de ces grands enjeux de défense dans la presse nationale est parfois de nature contradictoire, en particulier lorsque le média dispose d'une ligne politique ou éditoriale marquée. Ainsi, un journal Libéral comme le *Dagens Nyheter* est plus volontiers critique et soulève plus fréquemment des questionnements sur l'évolution de la défense suédoise, son budget, et les relations de la Suède avec l'OTAN, que le *Aftonbladet*, proche des sociaux-démocrates.

Dans l'ensemble, les évolutions récentes de l'OTAN, tant en ce qui concerne son élargissement aux Républiques baltes voisines que les transformations de ses missions et leurs conséquences pour la Suède, font l'objet d'un suivi médiatique certain. Celui-ci semble refléter une attention et une curiosité réelles envers l'Alliance atlantique, d'où transparaissent aisément les interrogations et débats sur l'évolution de la neutralité suédoise et de la contribution du pays à la sécurité et à la paix internationales.

Les mêmes remarques pourraient être effectuées à l'égard de la PESC et de la PESD, dont le traitement dans la presse nationale se focalise fréquemment sur le rôle de la Force de réaction rapide européenne comme contribution aux efforts de l'ONU, et sur l'absence de contraintes d'engagement et de défense collective qui caractérise la PESD. On notera toutefois que les évolutions et choix des autres États membres de l'UE (ou des

⁹⁸ En ce qui concerne la Suède, les principaux médias utilisés ont été les suivants: les journaux *Aftonbladet*, *Sydsvenskan*, *Sundsvalls Tidning*, *Dagens Nyheter*, *Expressen*, *Göteborgs Posten*, *Östgöta Correspondenten*, *Blekinge Läns Tidning*, *Nordbotten Kurien*, *Gotlands Allehanda*, *Svenska Dagbladet*; les programmes des médias audiovisuels suivant ont par ailleurs été étudiés : SVT1 et SVT2 (chaînes nationales publiques).

voisins de la Suède non-membres de l'UE) en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense semblent faire l'objet d'un traitement plus suivi en Suède que dans la plupart des autres pays étudiés ici, reflétant une plus grande attention à l'égard de « ce qui se fait et se dit ailleurs ».

Les opérations extérieures font aussi l'objet d'un traitement médiatique relativement fréquent, l'attention étant portée en particulier sur le rôle des forces suédoises déployées, et l'évolution des conditions d'engagement des troupes nationales. Cette couverture médiatique reflète assez fidèlement la volonté affichée par les gouvernements suédois de présenter le pays – et d'agir – comme un véritable contributeur à la sécurité collective internationale.

D'autres thèmes de défense plus 'techniques', concernant notamment les réformes et restructurations dans les armées et leurs conséquences économiques et sociales sont plus volontiers traités dans la presse régionale. Ainsi, des journaux régionaux comme le *Nordbotten Kurien* (correspondant à une région nord à forte présence militaire), le *Gotlands Allehanda* (une région présentant des enjeux stratégiques particuliers), ou le *Blekinge Läns Tidning* (couvrant la région de l'importante base de Karlskrona, au sud) abordent fréquemment les questions de défense. Leur couverture porte certes souvent sur des enjeux locaux très spécifiques (fermeture possible de la base de Karlskrona, de la base de Gotland, restructurations et coupes budgétaires dans les armées ayant des conséquences locales, etc.). Ces enjeux locaux étant souvent replacés dans le contexte des grandes évolutions nationales, européennes et internationales dont elles sont la conséquence, cela fait néanmoins de la presse régionale un vecteur important de traitement des questions de défense, qui, pour être parfois parcellaire, demeure toujours plus consistant que certains médias nationaux.

Les médias audiovisuels en particulier, au-delà des grands enjeux de l'actualité internationale, n'abordent que rarement les questions de défense à proprement parler. Toutefois, des émissions de débats politiques et de société telle que *Debatt*, sur la chaîne publique STV2 consacrent occasionnellement des programmes aux questions de défense sous la forme de débats entre responsables politiques de différents partis, experts et journalistes spécialisés.

| Les débats sur la défense dans les médias en Suède | | | |
|--|--|--|---|
| Tableau de synthèse | | | |
| Principaux thèmes abordés (fréquence d'apparition) | Principaux thèmes de débats contradictoires | Particularités des débats sur la PESC/PESD | Spécificités notables |
| <ul style="list-style-type: none"> • Sécurité internationale, dont ; terrorisme, sécurité régionale, Balkans. • Grandes orientations de la défense : neutralité, réformes de l'outil de défense, avenir de la défense en Suède, etc. • Evolutions de l'OTAN, dont élargissement aux États baltes, futur de la coopération entre la Suède et l'OTAN, évolution du rôle et des missions de l'Alliance. • PESC/PESD, avec focalisation assez marquée sur la force de réaction rapide européenne. • OPEX : Balkans occidentaux, Afghanistan, et RDC notamment. • Budget et moyens de la défense. • Installations militaires : fermetures de bases, restructurations, etc. | <ul style="list-style-type: none"> • Neutralité • Relations avec l'OTAN. • Exportations d'armements. • Restructurations (conséquences sociales notamment). | <ul style="list-style-type: none"> • Focalisation assez marquée des débats autour du lien entre l'engagement dans la PESD et l'évolution de la neutralité suédoise, les conditions et la légitimité des OPEX, la contribution de la Suède à la sécurité internationale. | <ul style="list-style-type: none"> • Traitement des questions de défense qualitativement et quantitativement important dans la presse quotidienne régionale de régions 'militaires', mais sur des thématiques très spécifiques. • Traitement des évolutions et choix de politique étrangère et de défense des autres membres de l'UE proportionnellement plus important que dans les autres pays étudiés. • Récurrence de débats / interrogations sur les grandes évolutions de la politique de défense et du rôle des armées. • Traitement relativement important des dimensions 'internationales' de la défense : OPEX, rôle humanitaire des armées, etc. |

Conclusions sur la Suède :

Les débats publics sur la défense en Suède reflètent autant des spécificités et préoccupations nationales affirmées (neutralité, culture du consensus, attachement à la dimension civile de la sécurité internationale), qu'une « curiosité » et une ouverture prononcées envers les évolutions des politiques des autres États membres de l'UE et de l'OTAN, et de ces deux organisations.

Souvent analysée de manière négative, la non-appartenance de la Suède à l'OTAN, et les réserves de ce pays quant à certaines ambitions pour la PESD (l'émergence éventuelle d'une défense commune notamment), conduisent cependant à des débats parfois nourris et particulièrement didactiques sur des sujets tels que les évolutions de l'Alliance atlantique, les opérations extérieures dans le cadre de la PESD, etc. Sur ces enjeux, la presse se fait régulièrement le relais des débats politiques et des choix en présence. Dans ces cas, le défi politique potentiel que représentent certaines évolutions de l'OTAN ou de l'UE pour la Suède semble non pas un obstacle, mais au contraire un vecteur de dynamisation des débats publics.

Une autre spécificité des débats publics sur la défense en Suède concerne la permanence de débats et questionnements de fond sur le rôle et l'organisation de l'outil de défense : missions des forces armées, avenir de la conscription, modalités d'intégration et de coopérations dans les instances euro-atlantiques de sécurité, etc.

Par ailleurs, la politisation occasionnelle de certains enjeux de défense vient dynamiser les débats et favoriser leur qualité didactique. C'est le cas des débats sur la neutralité, l'OTAN ou la conscription. Contrairement à d'autres pays (notamment la France), les différences d'affinités politiques ou de ligne éditoriale des différents organes de presse semblent influencer sur leur traitement des questions de défense. À l'inverse, la recherche d'un consensus transpartisan avant que ne soient opérés certains choix politiques vient parfois tempérer, voire étouffer certains enjeux porteurs de débats publics potentiels.

Troisième partie
Essai de typologie des débats publics sur la
défense en Europe

INTRODUCTION

COMMENT ETABLIR UNE TYPOLOGIE DES DEBATS PUBLICS SUR LA DEFENSE ?

L'identification d'une typologie des débats publics sur les questions de défense se heurte à plusieurs difficultés méthodologiques.

Difficulté *temporelle* tout d'abord, le risque existant que des enseignements tirés de recherches portant essentiellement sur les dernières années, voire les derniers mois, ne soient plus opérantes à moyen terme. Le cas de la guerre en Irak est ici particulièrement révélateur de l'influence que peuvent avoir certaines évolutions de l'agenda international sur la structuration des débats publics sur les questions de défense, tant en ce qui concerne leur intensité que leur contenu ou leur nature.

Difficulté dans le choix et la hiérarchisation des critères pris en compte pour établir cette typologie : intensité, contenu et nature des débats notamment. Sur ces différents aspects, les groupes d'États aux caractéristiques proches et les variables pertinentes ne se recourent pas forcément.

Dès lors, le choix a été fait de présenter avant tout, dans un premier chapitre, les faits marquants relevés dans les débats parlementaires et médiatiques sur la défense, tant en ce qui concerne l'intensité des débats que les thématiques qu'ils abordent et leur nature, contradictoire ou non. Cette analyse permet de déceler, au cas par cas, des groupes d'États dont les débats publics présentent des caractéristiques proches ou, au contraire, particulièrement éloignées, et de tester la pertinence de plusieurs typologies : organisation générale de l'outil de défense, situation par rapport aux organisations internationales de sécurité et de défense, traditions militaires et héritages historiques, culture politique, etc.

Un deuxième chapitre, intitulé « *Nationalisation et appropriations nationales des enjeux de sécurité et de défense* », met l'accent sur la structuration des débats publics sur la défense autour de problématiques et d'enjeux nationaux. Son objectif est de montrer que, dans un même contexte ou face à un même événement international et européen, les choix politiques et l'information qui parviennent aux citoyens diffèrent parfois d'un État à l'autre, les faits ou événements bruts - ou « objectifs » - étant altérés ou transformés en fonction des traditions ou enjeux nationaux particuliers.

Au final, les enseignements présentés dans cette partie se veulent davantage des instruments de mise en perspective des leçons tirées d'approches « classiques » des opinions publiques et des politiques de défense – utilisation de sondages d'opinion ou politique comparée notamment – et des

pistes de réflexion pour des recherches à venir, que l'affirmation d'une grille de lecture des débats publics sur la défense en Europe.

CHAPITRE 12

DIFFERENCES, CONVERGENCES ET VARIABLES STRUCTURANTES DES DEBATS PUBLICS SUR LA DEFENSE

Section 1. Des débats publics sur la défense à l'intensité variable

● *Principaux faits marquant relevés en ce qui concerne l'intensité des débats parlementaires et politiques :*

En ce qui concerne les débats parlementaires et politiques, plusieurs faits marquants peuvent être relevés.

Si l'on ne tient compte que des débats formels les plus visibles sur les questions de défense, (évaluations annuelles de la politique de défense lorsqu'elles existent, adoption du budget, séances réservées à la politique étrangère ou à la défense, etc.), les différences d'intensité et de fréquence des débats sur la défense sont relativement faibles.

Si l'on tient compte, en revanche, des questions écrites et orales au gouvernement, et des travaux des commissions parlementaires concernées (principalement Commissions défense, affaires étrangères et Union européenne) des différences parfois très importantes apparaissent.

De ce point de vue, trois groupes d'États semblent se dégager : trois pays où l'intensité des débats parlementaires (toutes activités confondues) est relativement *faible* : l'Irlande, la Suède et la Pologne. Un groupe de trois autres pays où l'intensité peut être qualifiée de *moyenne*⁹⁹ : Espagne, Allemagne, et France. Dans ces deux premiers groupes de pays, les activités et débats parlementaires sur la défense peuvent néanmoins connaître des « accélérations » temporaires lors de « temps forts ». Certaines opérations extérieures, les périodes d'exercice des prérogatives budgétaires et financières des parlements (budget annuel, lois de programmation, etc.) constituent notamment de tels temps forts dans tous les pays.

Un pays où l'intensité apparaît *forte* : le Royaume-Uni, où la fréquence des questions (écrites et orales) au gouvernement sur la défense apparaît en

⁹⁹ L'utilisation ici des qualificatifs 'faible', 'moyenne' et 'forte' ne renvoie pas à une échelle de grandeur prédéfinie mais à une catégorisation *relative* entre les sept pays étudiés, établie après l'analyse des recensions effectuées dans le cadre de nos recherches empiriques.

particulier beaucoup plus intense que dans les autres pays étudiés, renvoyant parfois l'image d'un véritable harcèlement parlementaire¹⁰⁰.

Quelles peuvent être les variables structurelles ou conjoncturelles pertinentes pour expliquer ces différences ?

Il apparaît en premier lieu que l'existence d'une législation ou d'une Constitution imposant un niveau élevé de contrôle parlementaire sur les questions de défense ne soit pas automatiquement un gage d'intensité accrue des débats. De fait, les modalités de contrôle parlementaires des politiques de défense (et leurs faiblesses en particulier), parfois invoquées comme justification ou explication de la faible intensité des débats sur la défense, ne permettent pas d'expliquer les différences notées ci-dessus. Ainsi, le Royaume-Uni, pays sans Constitution écrite et où le gouvernement n'est pas légalement tenu d'obtenir un accord du Parlement pour engager une opération extérieure par exemple, se révèle, dans la pratique, le pays où l'intensité des débats parlementaires sur la défense est la plus élevée. Dans ce cas, c'est davantage la pratique politique et la culture démocratique du pays – des variables certes beaucoup plus difficiles à définir et catégoriser avec précision – qui semblent opérer.

L'Irlande et la Suède fournissent des exemples opposés. Dans ces deux pays, où le contrôle parlementaire des questions de défense est *a priori* plus élevé, l'intensité des débats parlementaires sur la défense est moindre. L'Allemagne et la France constituent quant à elles deux cas intermédiaires en terme d'intensité des débats parlementaires sur la défense, alors même que le contrôle parlementaire des questions de défense y est beaucoup plus fort dans le cas de la première que chez la seconde. Dans ces cas aussi, la culture politique et démocratique et les héritages historiques de chaque pays semblent des variables plus pertinentes que les règles juridiques ou constitutionnelles codifiant les prérogatives des parlements nationaux sur les politiques de défense.

Au final, la « politisation des questions de défense », qui s'opère lorsqu'il existe des différences de choix ou de priorités marquées entre les principaux partis représentés dans les enceintes parlementaires – et, donc, des débats contradictoires –, et la « mobilisation » des élus de circonscription à forte présence militaire, semblent constituer de réels vecteurs d'intensification des débats sur la défense. Cette *politisation* et cette *mobilisation* s'opèrent néanmoins, d'un pays ou d'un enjeu de défense à l'autre, de manière très inégale, les enjeux « qui font débats » n'étant pas les mêmes d'un État membre à l'autre¹⁰¹.

¹⁰⁰ Compte tenu des thèmes évoqués dans les questions, nous ne pensons pas que cette intensité puisse être imputée à l'engagement du pays en Irak et aux difficultés et questionnements que cela a pu soulever.

¹⁰¹ Sur ce point, voir la section suivante de ce chapitre.

L'appartenance ou non à l'OTAN, et, par delà, la neutralité, constitue une variable incertaine en ce qui concerne l'intensité des débats. Ainsi, dans des pays qui ne sont pas membres de l'Alliance atlantique, les sommets de celle-ci donnent parfois lieu à autant – voire plus dans certains cas – de débats parlementaires, en amont ou en aval des réunions, que dans certains des États qui en sont membres, et c'est sur le plan qualitatif et non quantitatif que les différences de statut agissent davantage. Dans le cas de la Suède, par exemple, les sommets de l'OTAN donnent lieu à des débats parlementaires et font l'objet d'un certain suivi médiatique, mais qui se focalise sur des enjeux tels que l'élargissement de l'Alliance et de ses missions, le Partenariat pour la Paix (auquel Stockholm participe), etc.

De même, les engagements nationaux en Irak, s'ils conduisent bien à un suivi et à un traitement parlementaire plus intense de la situation sur le terrain – dans les pays concernés – peuvent être considérés comme une variable conjoncturelle et « focalisée » de l'intensité des débats sur la défense. Les opérations extérieures en général, et d'éventuelles dégradations de la situation ou mise en difficulté des soldats nationaux déployés sur le terrain, constituent cependant des facteurs évidents d'intensification des débats dans tous les pays¹⁰².

D'autres variables très temporelles apparaissent à ce titre davantage pertinentes. Les périodes d'adoption des budgets annuels, de lois de programmation militaire (ou équivalent), ou de lois de finances rectificatives conduisent ainsi à des accélérations des débats dans tous les États étudiés. Cette intensification des débats est ainsi particulièrement palpable en France.

D'autres « temps forts » conduisent à une augmentation de l'intensité des débats, mais à des degrés différenciés d'un État à l'autre. Les sommets européens ou de l'OTAN sont ainsi des occasions d'intensification des débats parlementaires plus marquées dans les États qui perçoivent des défis à leurs politiques nationales à travers l'évolution de ces deux organisations¹⁰³.

L'existence d'un outil de défense *particulièrement important*, et d'un degré d'ambition stratégique élevé ne semble pas signifier *de facto* une intensité plus élevée des débats publics sur la défense. Les débats parlementaires et politiques en France et au Royaume-Uni, qui sont les deux États dont les ambitions en matière de défense sont les plus proches, présentent ainsi des caractéristiques quantitatives fort différentes, et c'est davantage sur certains aspects qualitatifs que cette convergence des ambitions se reflète dans les débats.

¹⁰² Cette intensification s'opère néanmoins selon des modalités et sur des registres parfois fortement différenciés d'un pays à l'autre. Voir à ce titre certaines des observations faites dans les sections et le chapitre suivant.

¹⁰³ C'est le cas, par exemple, en Irlande, avant et après chaque sommet européen au cours duquel des décisions doivent être prises en matière de défense, ou encore, en Suède, lors de récents sommets de l'OTAN.

Enfin, la nature du lien armée-nation et l'image des armées dans l'opinion ont un impact quantitatif plus qu'incertain sur les débats publics sur la défense, et semblent aussi davantage avoir de conséquences sur la répartition et la hiérarchisation des thèmes abordés dans les débats que sur leur intensité.

● ***Principaux faits marquant relevés en ce qui concerne l'intensité des débats dans les médias :***

En ce qui concerne l'intensité du traitement des questions de défense dans les médias, plusieurs faits marquants peuvent être relevés.

Une classification des pays en fonction de l'intensité du traitement médiatique des questions de défense semble être la suivante : trois pays où les questions de défense au sens large sont abordées en moyenne plusieurs fois par semaine dans les grands médias généralistes quelle que soit la période de l'année : le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne. Deux autres pays, où cette fréquence peut être atteinte, mais de manière plus aléatoire : l'Espagne et la Pologne. Deux États où l'intensité est moindre : l'Irlande et la Suède.

Plusieurs variables, structurelles ou conjoncturelles, semblent agir sur l'intensité des débats sur la défense dans les médias.

On constate en premier lieu que dans les pays où il existe une presse économique développée à grand tirage (comme *Les Échos* en France ou *The Financial Times* au Royaume-Uni), ou de grands quotidiens accordant une part importante de leur pagination aux questions économiques, cela rend plus fréquente l'évocation des questions de défense. Ce traitement de la défense se fait alors principalement à travers ses enjeux économiques, budgétaires, industriels et sociaux. Cette couverture médiatique de problématiques spécifiques s'accompagne néanmoins dans la plupart des cas d'éclaircissements et de mises en perspectives plus larges, concernant les coopérations européennes ou les évolutions des outils de défense et des grands enjeux de sécurité. On constate par ailleurs que c'est dans les pays dont les budgets de défense (et, par là-même, l'outil de défense) sont les plus importants, que les médias évoquent le plus fréquemment les questions de défense. La part qu'occupent les enjeux financiers et budgétaires dans le traitement médiatique des questions de défense dans tous les pays explique peut-être en partie cette réalité.

L'engagement de forces nationales en opération extérieure (Irak, Côte d'Ivoire, etc.) semble aussi agir comme un facteur d'intensification des débats dans les médias. L'intérêt présumé plus grand des opinions pour les grands enjeux de l'actualité et de la sécurité internationales que pour les enjeux de

défense à proprement parler¹⁰⁴ semble ainsi faire des opérations extérieures un vecteur d'intensification utile du traitement médiatique des enjeux de défense.

Cette variable n'agit toutefois pas de la même façon d'un État à l'autre. En France, pays disposant d'une tradition d'opérations extérieures solidement ancrée qui ne soulève que très rarement de débats contradictoires marqués, les OPEX et leurs évolutions ont une influence très limitée dans le temps sur l'intensité des débats sur la défense : au moment de l'envoi des troupes et lors d'éventuelles dégaradations significatives de la situation sur le terrain principalement. Au Royaume-Uni et en Allemagne, pour des raisons toutefois différenciées, l'intensification des débats sur la défense liée à des déploiements de troupes en OPEX apparaît plus soutenue dans la durée¹⁰⁵.

L'existence de débats contradictoires sur la défense apparaît aussi comme une variable pouvant favoriser l'intensité du traitement des questions de défense, mais autour de problématiques ou de « temps forts » particuliers. Les sommets de l'UE au cours desquels d'importantes décisions doivent être prises dans le domaine de la défense ont de ce point de vue plus d'impact au Royaume-Uni – où le gouvernement est amené à se justifier dans les médias de ses engagements européens autour de problématiques comme la souveraineté nationale ou la relation transatlantique par exemple –, en Suède et en Irlande – où les débats sur la neutralité sont systématiquement réactivés –, qu'en France, où le traitement en est beaucoup plus consensuel et limité dans le temps.

L'existence, permanente ou chronique, de débats contradictoires, explique aussi qu'il existe une corrélation entre l'intensité des débats parlementaires et politiques d'une part, et l'intensité du traitement des questions de défense dans les médias d'autre part. Ainsi, les « temps forts » parlementaires (comme l'adoption d'une loi de programmation ou la remise d'un rapport d'enquête), conduisent à une augmentation quantitative des débats sur la défense dans les médias si et lorsqu'ils sont marqués par des divergences politiques importantes. En d'autres termes, plus un enjeu de défense fait l'objet de débats parlementaires contradictoires, plus il existe de chances que les médias traitent intensivement de ces débats.

¹⁰⁴ Une perception largement répandue qui mériterait peut-être de plus amples approfondissements, mais qui est partagée par les journalistes interrogés dans le cadre de cette étude.

¹⁰⁵ Au Royaume-Uni, c'est davantage sur les registres d'un nécessaire contrôle parlementaire des décisions que s'opère cette intensification, qui porte notamment sur les équipements des forces déployées, les coûts, etc. En Allemagne, cette intensification se rattache davantage à des considérations concernant l'efficacité des troupes déployées ou leur comportement sur le terrain par exemple.

Section 2. Des débats publics aux thématiques différenciées

● *Principaux faits marquants relevés en ce qui concerne les thèmes abordés dans les débats parlementaires :*

En ce qui concerne l'analyse des thèmes abordés dans les débats parlementaires sur la défense, plusieurs lignes de différenciations très nettes existent entre les sept pays étudiés.

Avant tout, des écarts frappants existent dans le degré de 'technicité' des débats sur la défense. Le Royaume-Uni fait ici figure de pays où les débats sont les plus approfondis sur la durée et sur l'ensemble des thèmes de défense, chaque enjeu de défense faisant l'objet de débats, avec des questions parlementaires allant du remplacement des ailes de trois aéronaves de la RAF, à la légitimité du maintien du pays dans la PESD et à la situation en Irak. D'autres débats parlementaires peuvent atteindre un niveau de technicité élevé, mais de manière plus irrégulière. Dans d'autres pays, comme c'est le cas en France notamment, cette technicité des débats se rencontre de manière plus chronique, les discussions budgétaires et l'adoption ou la rectification des lois de programmation représentant à ce titre des « temps forts » notables.

Certaines thématiques de défense font l'objet d'un traitement très différencié d'un pays à l'autre.

Dans les pays engagés en Irak, des thèmes tels que la légitimité de cette intervention et le suivi des opérations occupent inévitablement une place importante dans les débats, suscitant des questionnements réguliers sur l'utilisation des armées, le contrôle parlementaire des OPEX, ou la coopération militaire avec les États-Unis. Tandis que ces enjeux étaient considérés comme des enjeux de politique étrangère ou d'actualité de la sécurité internationale dans les pays non engagés en Irak, l'intervention de la coalition puis l'occupation ont bien entendu surproportionné ces thèmes dans les débats parlementaires des pays concernés. Il est impossible d'affirmer aujourd'hui que la participation à la guerre en Irak aura une influence prolongée, voire structurelle sur la hiérarchisation des thématiques de défense abordées dans les débats parlementaires des pays concernés, conduisant par exemple à des questionnements accrus et plus poussés sur les enjeux de conditions d'emploi de la force et de légitimité des OPEX.

L'industrie de défense est un autre thème très inégalement traité dans les débats parlementaires et politiques des pays étudiés. Sans surprise, ce thème apparaît beaucoup plus fréquemment dans les trois pays étudiés ayant la base industrielle et technologique de défense la plus développée : Royaume-Uni, France et Allemagne. Viennent ensuite l'Espagne, la Suède et la Pologne, et

enfin l'Irlande. Les différences d'importance industrielle, économique et sociale, mais aussi politique (enjeux de souveraineté technologique par exemple), des industries de défense dans chaque pays constituent ici à l'évidence une variable explicative pertinente. Par ricochet, ces différenciations ont aussi des conséquences évidentes sur le traitement parlementaire d'enjeux internationaux et européens comme la création d'une Agence européenne de l'armement par exemple. Il s'agit là d'un exemple éclairant sur la façon dont certaines caractéristiques structurelles des pays – existence d'une industrie de défense développée, organisation de l'outil de défense, etc. –, influencent inévitablement la hiérarchisation et la ventilation des thématiques de défense abordées dans les débats parlementaires.

Les thèmes de l'équipement et de l'acquisition d'armements font aussi l'objet de traitements différenciés dans les débats parlementaires d'un pays à l'autre. Le Royaume-Uni fait là encore figure d'exception, avec les débats les plus fréquents et les plus approfondis sur la politique d'acquisition du gouvernement, son efficacité et sa rentabilité. Une certaine tradition de 'souveraineté parlementaire' particulièrement vive dès qu'il s'agit des dépenses publiques, la mise en application par les parlementaires de certaines initiatives ou rénovations des principes de gestion des dépenses de défense promises par le Premier ministre Tony Blair au moment de son arrivée au pouvoir peuvent en partie expliquer ce phénomène (*smart procurement, National Audit Office*). Au Royaume-Uni, comme en France, les débats sur les politiques et choix en matière d'armements et d'acquisition ont par ailleurs pour spécificité de refléter un souci de satisfaire des ambitions stratégiques plus élevées que dans les autres États membres. En revanche, la focalisation marquée des débats parlementaires sur ces enjeux autour de préoccupations telles que l'optimisation des dépenses publiques et la transparence des décisions est une caractéristique commune aux différents pays étudiés ici.

Les mêmes préoccupations font des aspects budgétaires et financiers de la défense l'un des rares thèmes à occuper une place significative dans les débats parlementaires et politiques de tous les pays étudiés. L'intensité des débats sur ces thèmes est toutefois sujette à des variations d'intensité, les périodes d'exercices des prérogatives parlementaires en la matière (adoption du budget, de lois de programmation, etc.) représentant bien entendu des « temps forts » dans tous les pays.

Deux autres ensembles de thèmes faisant l'objet de débats réguliers dans tous les débats parlements nationaux concernent ce que nous avons appelé au fil de l'étude les « enjeux sociaux de la défense » (condition et statut des militaires, place des femmes dans les armées, etc.), et les enjeux « d'installations militaires » (fermeture ou reconversion de casernes, restructurations, etc.). Les modalités de traitement de ces thèmes – essentiellement questions orales lors des séances de questions aux

gouvernements – et le fait que ces thèmes sont abordés par des interventions fréquentes des mêmes parlementaires, montrent toutefois que ces enjeux reflètent davantage une mobilisation des élus dont les circonscriptions doivent affronter de tels enjeux que de réels débats sur la défense. Dans certains cas néanmoins, en Allemagne et en Suède en particulier, ces enjeux sont rattachés à des interrogations plus larges sur les évolutions de l’outil de défense, de ses missions et de son organisation, et fournissent donc des occasions de mise en débat de la politique de défense en tant que telle.

Pour des raisons structurelles évidentes, des thèmes qui apparaissent parfois fréquemment dans certains pays, sont complètement absents des débats parlementaires dans d’autres. C’est le cas par exemple des questions sur l’évolution du concept de neutralité en Suède et ses conséquences possibles (avec des débats importants sur l’évolution de l’architecture européenne de sécurité par exemple). C’est le cas aussi de la politique de dissuasion nucléaire au Royaume-Uni ou en France par exemple, ou encore de la conscription et de l’évolution (transformation, maintien ou suppression) du service national en Allemagne. Ces différences peuvent néanmoins conduire à des débats qui renvoient peut-être, au final, des images différenciées de « ce qu’est la défense » d’un pays à l’autre. Dans deux pays, la Suède et l’Allemagne, les thèmes abordés dans les débats parlementaires laissent à ce titre transparaître des interrogations fondamentales sur le rôle même de l’outil de défense, que l’on ne retrouve pas à des degrés identiques dans les autres pays¹⁰⁶.

La situation de chaque pays par rapport aux institutions européennes et internationales de sécurité et l’organisation générale de l’outil de défense – et son utilisation – semblent donc être des variables pertinentes pour déceler des spécificités nationales, et conditionnent largement l’importance respective des différents thèmes de défense dans les débats parlementaires et politiques de chaque pays. Ce constat soulève néanmoins des interrogations quant au risque d’un éventuel auto-entretien des différences d’approche des enjeux de défense entre les pays. De ce point de vue, l’eupéanisation des outils de défense, et en particulier le renforcement des convergences pragmatiques – concernant notamment les organisations et modèles des outils de défense, les conditions de déploiement en opérations extérieures, etc. –, pourrait néanmoins s’avérer porteurs d’une plus grande convergence des débats publics sur la défense.

¹⁰⁶ Un débat similaire a pu avoir lieu en Irlande au moment de la préparation du Livre Blanc sur la défense de 2000, mais qui n’apparaît pas réellement, contrairement aux cas de la Suède et de l’Allemagne, comme un débat ‘permanent’.

• *Faits marquants relevés en ce qui concerne les thèmes abordés dans les médias :*

Des spécificités nationales existent aussi en ce qui concerne la hiérarchisation des thèmes et enjeux de défense abordés dans les médias.

On constate en premier lieu dans tous les pays étudiés que les grands enjeux de l'actualité de la sécurité internationale sont beaucoup plus fréquemment traités que les questions de défense à proprement parler, les journalistes interrogés dans le cadre de cette étude avouant volontiers une « présomption d'intérêt » plus grande des citoyens sur ces questions que sur leurs conséquences pour la politique de défense nationale ou les transformations de l'outil de défense. Les grands dossiers internationaux peuvent néanmoins fournir des occasions d'aborder les questions de défense dans les médias, notamment lorsque des forces nationales sont déployées en opération extérieure sur un théâtre faisant l'objet d'une « actualité » particulière.

Un autre fait marquant, qui constitue une ligne de différenciation entre débats parlementaires et traitement médiatique des questions de défense, concerne les enjeux locaux et techniques de la défense – concernant par exemple la gestion des installations et du personnel militaires –, auxquels la mobilisation des élus de circonscription à forte présence militaire confèrent une importance (en fréquence de traitement) dans les débats parlementaires, que l'on ne retrouve pas dans les grands médias nationaux mais essentiellement dans la presse régionale et économique. A ce titre, la presse régionale constitue parfois un vecteur de traitement plus précis et technique des questions de défense que les grands quotidiens nationaux, mais autour de thématiques locales spécifiques.

Au-delà de ces considérations, il existe un parallélisme certain entre les hiérarchisations thématiques relevées dans les débats parlementaires et celles relevées dans les médias : la plupart des observations présentées sur les différences de fréquence d'apparition de thèmes précis (industries d'armement, OPEX, architecture européenne de sécurité, etc.) entre les débats parlementaires nationaux, sont aussi valables en ce qui concerne les médias.

Malgré la visibilité de cette similitude qualitative entre les débats parlementaires et le traitement médiatique des questions de défense, il demeure difficile de déterminer de manière catégorique lequel des deux cadres influence l'autre. Dans certains cas, des révélations ou allégations de la presse sont reprises, voire instrumentalisées à travers des débats parlementaires et politiques. Dans d'autres cas, ce sont au contraire des mobilisations ou revendications de parlementaires qui conduisent la presse à s'emparer des sujets en débat.

Dans les pays engagés en Irak, les débats sur les conditions de l'intervention, l'évolution des opérations et de la situation sur le terrain occupent, sans surprise, une place très importante. Si l'Irak est aussi fréquemment évoqué dans les autres pays, cela revêt des contours différents, et peut être interprété comme une question « d'actualité internationale » plus que comme un cas de débat public sur la défense. Au-delà de ce cas particulier, les opérations extérieures constituent bien l'un des principaux angles de traitement médiatique des questions de défense dans tous les pays étudiés.

Les clivages politiques, ou les orientations politiques des médias lorsqu'elles existent, ne contribuent que très inégalement à un traitement médiatique des questions de défense qualitativement différencié. Lorsque des débats contradictoires existent au sein de la classe politique sur certaines problématiques de défense particulières, les médias disposant d'une ligne éditoriale politiquement marquée s'en font les relais et ont tendance à traiter davantage de certaines thématiques. En Suède, les organes de presse proches des partis libéraux et modérés - favorables à une adhésion à l'OTAN - traitent ainsi en moyenne plus fréquemment des évolutions de l'Alliance et du besoin éventuel de renoncer à la posture de neutralité que d'autres médias. En Espagne, le quotidien conservateur *ABC* traite aussi plus fréquemment des problèmes et besoins budgétaires des armées, de même que *Die Welt* (proche de la CDU/CSU) en Allemagne. Dans les pays où il n'existe que très peu de débats contradictoires sur la défense, comme c'est le cas en France, les différences d'orientation politique des médias n'influent que très peu sur la répartition et la hiérarchisation des thématiques de défense abordées.

Section 3. Des débats publics sur la défense de natures variées

La nature – contradictoire ou consensuelle – des débats publics sur la défense dans les pays étudiés est très diverse, et varie non seulement d'un État à l'autre, mais aussi d'un thème à l'autre.

S'il est de coutume de dire que les questions de défense ne constituent pas des enjeux électoraux importants dans les pays de l'Union européenne, notamment parce qu'elles font dans la plupart des cas l'objet de consensus nationaux entre les principaux partis de gouvernement, cela ne correspond que partiellement à la réalité.

Dans tous les pays étudiés, la nature des débats publics varie en effet grandement en fonction des thématiques dont il est question. Il apparaît dès lors risqué ou réducteur de qualifier de manière générale de « consensuels » ou de « contradictoires » les débats publics sur la défense de tel ou tel pays dans leur globalité.

Dans la plupart des cas, les thématiques générales telles que l'orientation globale de l'outil de défense et son rôle dans l'architecture européenne de sécurité font l'objet de débats beaucoup plus consensuels que des questions plus techniques ou opérationnelles telles que l'engagement dans certaines opérations extérieures ou des choix industriels et d'équipement. Le Royaume-Uni et la Suède font ici peut-être exception, en raison notamment des attaques fréquentes des conservateurs et de certains médias britanniques contre la PESD, et des questionnements suédois sur l'évolution de la neutralité et de la relation du pays à l'OTAN.

Les questions budgétaires, tant en ce qui concerne le budget général de la défense que les dépenses liées aux OPEX ou les dépenses d'équipement, sont l'un des thèmes donnant lieu au plus grand nombre de débats contradictoires, dans les enceintes parlementaires comme dans les médias. Toutefois, la nature contradictoire de ces débats porte en général davantage sur la rentabilisation, la rationalisation, et la répartition (l'affectation) des dépenses engagées, que sur leur montant global, à l'exception peut-être de l'Allemagne et de l'Espagne.

En ce qui concerne les débats parlementaires, de véritables débats contradictoires ont eu lieu au sein des parlements des pays dont le gouvernement avait décidé de s'engager aux côtés des États-Unis. Ces débats ont néanmoins eu des contours très variés. En Espagne, il a revêtu les contours classiques d'un clivage entre le gouvernement en place et son opposition socialiste, et a connu des variations d'intensité importantes, avec des accélérations notables au moment de la décision de participation à la guerre et à l'approche des élections législatives de mars 2004. Au Royaume-Uni, en revanche, les mises en cause les plus virulentes des choix du Premier

ministre sont parfois venues de ses propres rangs et des Libéraux-démocrates. En Pologne, les questionnements sur les choix gouvernementaux se sont parfois confondus avec une remise en cause plus générale du gouvernement et du parti au pouvoir, au gré de l'évolution de la crise politique que traversait le pays.

Certains thèmes donnant lieu à des débats contradictoires affirmés dans des pays font au contraire l'objet d'un très large consensus dans d'autres pays. La politique européenne de sécurité et de défense et ses évolutions récentes¹⁰⁷ ont ainsi donné lieu à de vifs débats au Royaume-Uni, alors qu'elles font l'objet d'un très large consensus trans-partisan en France ou en Allemagne par exemple.

Les différences de cultures politiques influent par ailleurs sur la nature des débats publics. Dans les pays à forte culture du consensus, comme la Suède, les lignes de clivage ou divergences entre partis politiques sont parfois *étouffées*, même lorsqu'elles sont réelles. Ainsi, un projet de loi sur les questions de défense ne parvient bien souvent à être soumis au vote du *Riksdag* que lorsqu'un consensus a au préalable été obtenu au sein d'une Commission de la défense regroupant les différents partis représentés au Parlement¹⁰⁸. La pratique est, évidemment, bien différente en ce qui concerne le Royaume-Uni ou la France par exemple.

L'évaluation de l'influence des débats publics sur les politiques de défense des pays étudiés demeure assez difficile. Sur des thèmes tels que l'orientation générale de l'outil de défense ou les engagements internationaux, il existe par exemple une certaine convergence entre les choix gouvernementaux et l'opinion publique et ses relais – parlements et médias en particulier –, sans que l'on puisse réellement déterminer qui influence qui. C'est davantage sur la « manière de gouverner » et sur la communication gouvernementale que les débats publics et leur nature semblent pouvoir agir. L'existence de débats contradictoires ou de polémiques sur des enjeux précis oblige par exemple les gouvernements à se justifier et à répliquer aux mises en causes dont des décisions gouvernementales peuvent faire l'objet.

¹⁰⁷ Les débats sur la PESD font l'objet d'un traitement spécifique, dans la section 3 du chapitre suivant de cette étude.

¹⁰⁸ Ce qui ne signifie pas une absence de débats, mais en diminue la portée en termes de *débat public*.

CONCLUSION

Des différences notables existent entre les débats publics sur la défense dans les sept pays étudiés ici, tant en ce qui concerne leur intensité ou leur nature, que la hiérarchisation ou la fréquence de traitement des différentes thématiques de défense. Les tentatives de catégorisations « globales » des débats publics de chaque pays (par exemple en « débats poussés et contradictoires », « débats limités et consensuels », etc.), qui auraient pu conduire à l'affirmation d'une typologie clairement identifiée des débats publics sur la défense ne nous ont pas paru satisfaisantes. En particulier, cet exercice nous a semblé négliger certaines complexités et spécificités nationales, en particulier des variations importantes qui existent dans l'intensité et la nature des débats d'un thème de défense à l'autre.

L'identification des variables qui dynamisent et « approfondissent » les débats publics sur la défense nous apparaît en revanche porteuse. Certaines variables fréquemment mobilisées apparaissent au final de faible pertinence. C'est le cas par exemple de la faiblesse des prérogatives parlementaires sur les politiques de défense qui, parfois invoquée pour justifier des limites des débats politiques sur ces enjeux, n'explique pas les différences d'intensité et de technicité qui existent, par exemple entre les débats britanniques et français.

Le poids des héritages historiques de chaque pays et de leurs conséquences sur l'organisation de l'outil de défense, le lien armée-nation, la culture stratégique, etc., continue en revanche de constituer une puissante ligne de différenciation. Les différences de cultures politiques et de pratiques démocratiques qui existent entre les pays sont une autre variable qui semble structurer – et différencier – fortement les débats publics sur la défense en Europe.

L'eupéanisation des politiques de sécurité et de défense et le développement d'une culture commune de sécurité pourraient néanmoins progressivement atténuer le poids de ces héritages historiques et culturels. Si tel n'est pas le cas, il est à craindre que les différences notées dans cette étude ne s'auto-entretiennent, les débats publics sur la défense (et donc les choix en présence et les informations qui s'offrent aux citoyens) ayant tendance à être fortement nationalisés. A ce titre, il nous est apparu nécessaire d'accorder une place spécifique à ces phénomènes de distorsions nationales des enjeux de défense.

CHAPITRE 13

« NATIONALISATIONS » ET « APPROPRIATIONS NATIONALES » DES ENJEUX DE SECURITE ET DE DEFENSE

De l'analyse des débats publics sur la défense dans les sept États membres de l'Union européenne étudiés ici, et en particulier de certaines des différences quantitatives et qualitatives entre ces débats, il ressort une structuration et une focalisation marquées de ces débats autour d'enjeux et de problématiques nationales. L'objectif de ce chapitre est d'analyser la manière dont, même lorsqu'ils traitent d'enjeux internationaux, de sécurité et de défense *a priori* communs, les débats publics – et, plus précisément, les choix politiques et l'information qui parviennent aux citoyens –, diffèrent parfois d'un État à l'autre, les faits ou événements bruts (ou « objectifs ») étant altérés ou transformés à l'aune des traditions ou enjeux nationaux.

Dans certains cas, l'actualité internationale fait l'objet d'une « appropriation nationale », sous la forme d'un rattachement à des débats publics nationaux problématisés sur la défense (Section 1). Un événement de l'actualité européenne ou internationale provoque ainsi un regain de débat sur la défense, mais sur une problématique nationale préexistante, et parfois fortement déconnectée de l'événement en question.

Dans d'autres cas, c'est davantage une « nationalisation » des enjeux internationaux et européens de défense qui semble s'opérer, des enjeux *a priori* identiques faisant l'objet de débats différenciés parce que s'adaptant aux préoccupations ou *habitus* propres à chaque pays (section 2). Il en ressort que les débats sur la PESC et la PESD subissent notamment des distortions et adaptations nationales importantes (Section 3) et que, lorsque cette politique *commune* est évoquée, ce sont parfois des politiques différentes qui semblent l'être.

Section 1. « L'appropriation » d'événements internationaux en débats nationaux problématisés sur la défense

La tendance des débats publics nationaux à s'approprier des événements internationaux ou européens est un premier phénomène marquant. Il conduit fréquemment les débats publics sur la défense à s'accélérer, à se structurer et à se rattacher, à partir d'un même événement, autour des débats nationaux particuliers, contradictoires et préexistants sur la défense. Sans opérer de recension exhaustive de ces cas, citons quelques exemples particulièrement éclairants de ce phénomène.

La révélation, au printemps 2004, des cas de tortures et de mauvais traitements des prisonniers irakiens par les forces américaines dans la prison d'Abou Graïb est un exemple particulièrement éclairant¹⁰⁹.

En Allemagne, pays dans lequel les médias se font souvent l'écho des soupçons de mauvais traitements et de mauvaises conditions de vie dans les armées, ces révélations ont – certes comme dans les autres pays européens –, suscité de très vives émotions et indignations¹¹⁰. Mais ces événements ont aussi été « rattachés » aux débats en cours – et quasi-permanents – en Allemagne sur la professionnalisation des armées et le maintien du service national. Ainsi, peu après la divulgation de photos révélant les cas de tortures, *Le Tages Zeitung Die Welt*, et la *Frankfurter Rundschau* notamment, publiaient des articles s'interrogeant sur la propension des armées professionnelles à fournir un cadre plus propice à ce type d'actes, et sur les conséquences possibles d'une suppression du service national sur la capacité des acteurs civils à contrôler le fonctionnement interne des armées, et sa « moralité ». Un événement international qui a été traité avec la même intensité et la même émotion unanime dans tous les pays de l'Union européenne a ainsi été « détourné » pour relancer et être rattaché au débat national sur le service national et la professionnalisation des armées. Cette « appropriation », médiatique avant tout, a pu ensuite être instrumentalisée politiquement. Ainsi, face aux pressions des verts et des libéraux du FDP en faveur d'une suppression de la conscription, le Ministre de la défense Peter Struck – à la position plus héistante sur ce sujet –,

¹⁰⁹ Nous avons choisi cet exemple et le cas particulier de son traitement en Allemagne et au Royaume-Uni à des fins de synthétisation et parce qu'ils semblaient particulièrement éclairants, mais d'autres événements ou le traitement du même événement dans d'autres pays illustrent aussi ce phénomène d'appropriation nationale des événements internationaux.

¹¹⁰ Les débats publics à ce sujet en Allemagne ont aussi pris une ampleur particulière après qu'un professeur de l'Université de la Bundeswehr ait déclaré, dans un entretien paru dans le *Spiegel*, qu'il était en faveur de la torture dans le cas de terroristes. Des propos qui ont suscité une condamnation quasi-unanime, mais aussi relancé des débats publics sur la formation des soldats allemands et les règles de contrôle en matière d'*Innere Führung* (conduite intérieure des forces armées).

ainsi que des membres de la CDU/CSU (un parti favorable au maintien de la conscription), ont souligné à plusieurs reprises, dans des débats parlementaires comme dans des interventions publiques et médiatiques, que leur attachement au maintien du service national reposait en partie sur la conviction qu'une armée professionnelle éloignerait l'armée allemande des citoyens et pourrait favoriser le développement de pratiques illicites et clandestines comme la torture.

Les mêmes révélations ont bien entendu eu des conséquences différentes sur les débats publics sur la défense au Royaume-Uni, pays fortement engagé en Irak aux côtés des États-Unis. Au-delà de l'indignation et de l'émotion suscitées, ces événements ont très rapidement nourri les débats qui préexistaient mais s'étaient atténués en intensité sur les conditions, la rationalité, et l'efficacité de l'intervention et de la présence britannique en Irak. Sur le plan politique, les élus (Libéraux démocrates et Labour en particulier) qui s'étaient opposés à l'intervention, se sont emparés des révélations de torture pour opérer un renouvellement des critiques d'ensemble des engagements et choix du Premier ministre Tony Blair sur la question irakienne. Des soupçons pesant aussi sur les agissements des troupes britanniques déployées en Irak, un débat public particulièrement vif s'est aussi engagé sur la transparence des décisions du gouvernement, et d'éventuelles rétentions d'informations envers le Parlement et la presse, des préoccupations qui avaient déjà été exprimées sur d'autres sujets auparavant. Les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, ainsi que leurs secrétaires d'État et le Premier ministre, ont ainsi dû affronter des débats parlementaires particulièrement houleux, critiquant notamment l'absence de prise en compte d'informations et de critiques transmises par la Croix-rouge et Amnesty International quelques mois auparavant. L'ensemble de la presse et des médias audiovisuels nationaux s'est alors emparé de ces débats, qui, au-delà d'une condamnation des actes de tortures en Irak de toute façon unanime, se sont rattachés à des critiques préexistantes sur la manière de gouverner de Tony Blair dans le dossier irakien, et sa proximité avec le Président américain George W. Bush.¹¹¹

Des phénomènes similaires d'appropriation nationale d'événements internationaux en débats nationaux problématisés sur la défense se produisent dans chacun des pays étudiés.

Ainsi, le récent élargissement de l'OTAN à la Lituanie, à l'Estonie et à la Lettonie, a été l'occasion de débats publics renforcés en Suède sur la neutralité du pays et sa situation vis-à-vis de l'Alliance atlantique. Libéraux et Modérés ont ainsi saisi l'occasion du sommet de Prague de novembre 2002,

¹¹¹ Le leader du pourtant très atlantiste parti conservateur, Michael Howard, dans une tribune publiée dans *The Independent* (05/2004), qualifiait ainsi le Premier ministre Tony Blair « d'allié candide des États-Unis », et critiquait le manque de transparence de sa politique en affirmant qu'elle « manque de clarté, de compétence et de sincérité ».

puis l'élargissement effectif le 29 mars 2004, pour mettre en avant leur point de vue en faveur d'une adhésion du pays à l'OTAN, relançant des débats nationaux certes préexistants, mais auxquels les médias ont alors accordé un écho plus soutenu.

En Espagne, où la nature du lien transatlantique en matière de sécurité et de défense et les relations de l'Espagne avec les États-Unis sur ces enjeux avait déjà fait l'objet de débats entre le Parti Populaire et le Parti Socialiste, le sommet de l'OTAN d'Istanbul de juin 2004 a conduit à une relance de ces débats. Responsables politiques et médias proches du Parti Populaire ont saisi l'événement pour opérer une critique des réorientations et priorités de la politique étrangère et de défense espagnole du nouveau gouvernement de Luis Rodriguez Zapatero, *La Razon* reprochant par exemple au Président du gouvernement d'être « *trop conditionné par ses engagements internes* », et d'avoir « *transformé le problème irakien en un sujet non négociable, qui limite grandement la marge de manœuvre de notre diplomatie* [la diplomatie espagnole], *nous transformant en simples observateurs d'un processus politique de grande avancée internationale auquel ont su se raccrocher la France et l'Allemagne* ». En Espagne toujours, l'adoption de la résolution 1546 du Conseil de sécurité de l'ONU (sur l'Irak) le 8 juin 2004, a aussi été l'occasion d'une « appropriation » de cet événement en un débat national relancé par le Parti populaire et la presse conservatrice sur la cohérence des choix politiques de José Luis Roriguez Zapatero, concernant le retrait des troupes espagnoles déployées en Irak en particulier.

En Irlande, où les débats sur la « réalité » de la neutralité nationale occupent une partie significative des débats publics à défaut de débats contradictoires prononcés sur l'intérêt et l'efficacité stratégiques de cette posture, la guerre d'Irak au printemps 2003 a ainsi provoqué une recrudescence de ces débats nationaux sous-jacents sur la défense. En avril 2003, quelques jours après le début de l'offensive menée contre l'Irak par les États-Unis, la mise à disposition de l'aéroport irlandais de Shannon pour les États-Unis a suscité des protestations de la part de certains députés, du *Sinn Féin* notamment, qui ont saisi cette événement pour accuser le gouvernement d'avoir une interprétation particulièrement douteuse de la neutralité irlandaise. Reprises dans la presse, ces accusations ont obligé les ministres des Affaires étrangères et de la défense à se justifier lors du *Question Time*, et par voie de presse.

Au-delà de ces quelques exemples, cette propension des débats publics sur la défense à être relancés au gré d'une appropriation ou d'un rattachement de l'actualité internationale à des débats contradictoires nationaux préexistants sur la défense existe dans tous les pays étudiés ici et en de nombreuses occasions. Cette attitude présente des vertus possibles de dynamisation des débats publics sur la défense, mais soulève aussi des interrogations quant à la

possibilité de voir émerger un renforcement des convergences entre les débats publics sur la défense (et la politique étrangère) dans les États membres de l'Union européenne.

En s'emparant des grands événements de l'actualité internationale qui intéressent souvent davantage les citoyens que les questions de défense à proprement parler, ce comportement politique et médiatique permet de renforcer chroniquement l'intensité et la qualité des débats publics sur la défense, et d'opérer un lien didactique entre les évolutions de l'agenda international d'une part et les politiques nationales de sécurité et de défense d'autre part.

Il consacre en revanche un traitement fortement « nationalisé » des enjeux internationaux et de défense, qui conduit à ce que les choix et informations dont disposent les citoyens européens à partir d'un même événement peuvent être fortement différenciés d'un État membre à l'autre. Tout en confortant l'idée selon laquelle les médias peuvent effectivement exercer des fonctions d'*agenda setting* et d'*agenda building* en « imposant » ou en hiérarchisant certains sujets du débat public, ce phénomène montre en plus leur tendance (que les débats politiques partagent) à une sorte de « détournement de l'agenda » vers des préoccupations ou enjeux de débats nationaux préconsidérés comme « porteurs ».

Un phénomène qui se produit non seulement par « l'appropriation » des événements internationaux analysée ici, mais aussi, de manière plus insidieuse, par des « nationalisations » des informations et choix politiques présentés aux citoyens autour de problématiques et cultures nationales de chaque pays.

Section 2. La « nationalisation » des enjeux internationaux et européens de défense¹¹²

Une autre source de différenciation des débats publics sur la défense correspond à ce que l'on pourrait qualifier de « nationalisation » des enjeux internationaux et européens de défense, qui conduit à une formulation tacitement subjective des choix ou informations auxquels les citoyens peuvent avoir accès, parce que déjà « transformée » à l'aune des préoccupations, cultures politiques et stratégiques, ou contextes nationaux particuliers. En d'autres termes, si les grands enjeux et événements européens et internationaux qui font l'objet de débats publics sur la défense dans les pays européens sont parfois identiques, la manière dont ils sont abordés dans les débats politiques et les médias est parfois fortement différenciée.

Cette tendance influence à double-titre les débats publics sur la défense : sur le plan quantitatif tout d'abord, en conditionnant la hiérarchisation et la fréquence de traitement d'enjeux de défense particuliers; sur le plan qualitatif ensuite, en influant sur la nature, la tonalité, et le degré de technicité des débats publics suscités.

Sur le plan quantitatif, force est de constater que des enjeux de sécurité et de défense concernant *a priori* tous les États membres de l'Union européenne apparaissent inégalement dans la hiérarchisation des thèmes de débats publics, politiques ou médiatiques, un même événement ne provoquant par exemple pas la même intensité de débats d'un pays à l'autre.

Le cas de l'évolution des situations en Afghanistan et au Kosovo au cours des années 2002 à 2004 fournit ici un exemple éclairant. Alors que tous les pays étudiés ici sont engagés sur au moins l'un de ces deux théâtres, l'évolution de la situation sur le terrain en général et ses dégradations ponctuelles en particulier donnent lieu à des variations des débats publics très inégales d'un État à l'autre. En Allemagne, pays dans lequel les opérations extérieures font en moyenne l'objet d'un suivi plus régulier dans les débats parlementaires et dans les médias, toute recrudescence, avérée ou perçue, de la violence et de l'insécurité sur le terrain, entraîne inévitablement une augmentation importante de l'évocation de ces théâtres, à travers des articles et débats politiques mettant d'ailleurs souvent en cause l'efficacité et l'opérationalité des troupes allemandes déployées.

Dans le cas de la Suède, pays à tradition d'intervention extérieure plus solidement ancrée – dans le cadre des missions de maintien de la paix des Nations-Unies –, mais dans lequel le rapport à la violence et à l'emploi de la

¹¹² Les considérations sur la PESC et la PESD sont volontairement éludées de cette section, le choix ayant été fait de leur accorder un traitement particulier dans la section suivante.

force est aussi délicat, les évolutions des situations sur le terrain provoquent aussi plus facilement une augmentation de l'intensité des débats publics sur les opérations extérieures concernées, mais avec une tonalité d'ensemble beaucoup moins contradictoire ou polémiste, ne mettant pas en cause le rôle et le comportement des soldats nationaux déployés.

En revanche, dans un pays comme la France, à forte tradition d'intervention extérieure et où l'opinion est *a priori* moins réactive à l'exposition de ses soldats à la violence que dans les deux pays précédents, les mêmes événements ne produisent pas des débats publics d'ampleur identique¹¹³.

Sur le plan qualitatif, l'analyse des débats publics sur la défense montre que si ceux-ci abordent fréquemment des enjeux similaires, reflets d'enjeux de sécurité communs aux États membres de l'UE, ils le font avec une tonalité, une nature ou un degré de technicité parfois fortement différenciés.

Cette affirmation vaut naturellement en premier lieu dans le cas du traitement des évolutions de la situation en Irak au cours des années 2003 et 2004. Dans les pays qui n'ont pas de troupes engagées sur le terrain (France, Allemagne, Suède, Irlande), les dégradations de la situation sur le terrain, les débats internationaux sur le régime irakien, etc., sont traités comme des enjeux d'actualité internationale, et n'établissent que très rarement de liens, directs ou indirects, avec les enjeux de défense nationaux et les choix gouvernementaux en la matière. En revanche, dans les trois États étudiés ici qui ont décidé de participer à l'intervention dans le cadre de la coalition dirigée par les États-Unis (Royaume-Uni, Pologne et Espagne jusqu'au printemps 2004), ces mêmes sujets sont traités, au moins en partie, comme des enjeux d'opération extérieure. Dès lors, des temps forts de l'actualité irakienne comme les attentats ou les prises d'otages, bien qu'également traités en intensité, le sont avec des tonalités et à travers des problématiques différenciées. A chaque regain de violence ou attaque contre des soldats de la coalition, les débats parlementaires et médiatiques britanniques et polonais se focalisent par exemple sur les inquiétudes quant à la sécurité, à l'efficacité et au rôle des soldats déployés, à leurs matériels et équipements.

Au-delà du cas spécifique de l'Irak, d'autres thèmes subissent aussi une distorsion nationale dans leur traitement dans les débats publics. Les sommets de l'OTAN, et les enjeux qu'ils représentent sont par exemple abordés de façon extrêmement variable. Ainsi, dans le cas de la Suède, le sommet d'Istanbul des 28 et 29 juin 2004 a été traité en partie comme le sommet des dix ans du Partenariat pour la Paix, auquel la Suède se félicite de participer, et

¹¹³ Ce qui n'exclut pas, néanmoins, une réelle recrudescence du traitement de certaines opérations extérieures dans certains cas, comme ce fut le cas à propos de la Côte d'Ivoire en novembre 2004, après que 9 soldats français y ont été tués.

comme un sommet entérinant l'évolution de l'OTAN d'une organisation de défense collective à une organisation davantage tournée vers des opérations de gestion de crise. A l'inverse, les débats français sur ce même sommet ont davantage mis l'accent sur les divergences et contentieux franco-américains, concernant un rôle éventuel de l'OTAN en Irak notamment. Le traitement des grands événements de l'agenda européen fait également l'objet de distorsions nationales similaires, les débats irlandais, suédois et britanniques les traitant par exemple systématiquement sous l'angle des enjeux de souveraineté et d'indépendance nationale, ce qui n'est que plus aléatoirement le cas dans d'autres pays.

Le regain de violence au Kosovo au début du mois de mars 2004 fournit aussi un exemple significatif de traitement qualitativement « nationalisé » des événements et enjeux de défense internationaux. Au Royaume-Uni, la dégradation de la situation sur le terrain a entraîné une décision gouvernementale rapide d'envoyer des troupes supplémentaires sur le terrain. Celle-ci n'a provoqué que peu de débats parlementaires, et une couverture médiatique relativement limitée, soulignant essentiellement le besoin pour le Royaume-Uni et ses partenaires otaniens et européens d'assumer leurs responsabilités internationales et de se tenir prêt à empêcher toute escalade de la violence. La Chambre des communes soutenant dans son ensemble la décision gouvernementale, seul le problème du sur-déploiement des forces armées britanniques lié à la multiplication de leurs OPEX a été soulevé, sans faire l'objet néanmoins de débats contradictoires marqués. A l'inverse, ces mêmes événements ont été présentés de manière tout à fait différente en Allemagne, suscitant notamment des débats mettant en cause l'efficacité et la responsabilité des troupes allemandes déployées sur place, débats qui ont en particulier occupé la presse...

Les révélations, en mai 2004, de cas de tortures et mauvais traitements infligés à des prisonniers irakiens par des membres des forces de la coalition (américaines en particulier) sont un autre exemple. Alors que ces révélations ont soulevé en Suède un regain des débats sur la Cour pénale internationale, son rôle, et la non-signature de la convention prévoyant sa création par les États-Unis, elles ont en revanche davantage été traitées comme des enjeux de justice militaire interne au Royaume-Uni.

Ces quelques exemples d'une tendance courante démontrent que même lorsque les débats parlementaires et les médias des pays européens abordent simultanément des événements ou enjeux similaires, ils le font dans la plupart des cas à travers des préoccupations, une tonalité, et une hiérarchisation nationale spécifiques. Dès lors, si l'émergence d'un espace public européen peut parfois être suggérée, autour de faits avérés comme l'existence de débats transnationaux simultanés (au sujet d'un Traité européen,

d'une actualité internationale qui suscite un même degré de réactivité, etc.), il convient de nuancer quelque peu les conclusions à en tirer sur la possible émergence d'une perception commune – et, éventuellement, d'une mobilisation commune – des citoyens européens sur ces événements ou problématiques transnationales. En effet, même confrontés à des événements similaires, les citoyens des différents États membres n'ont pas accès aux mêmes choix politiques et informations. Cela devrait notamment inviter à la plus grande prudence dans l'analyse, par exemple, de sondages tentant d'évaluer les positionnements des opinions européennes sur certains enjeux européens, internationaux ou de défense, et va dans le sens des réticences méthodologiques de certains auteurs quant à la référence à « l'opinion publique », en particulier lorsque celle-ci est censée être appréhendée par des résultats de sondages¹¹⁴.

¹¹⁴ Sur ce point, voir la première partie de cette recherche.

Section 3. A chacun sa PESD ?

Répéter ici que les États membres de l'UE n'ont pas tous la même vision de la Politique européenne de sécurité et défense et n'y poursuivent pas tous les mêmes ambitions relèverait ici de la répétition d'un lieu commun¹¹⁵. Plus important pour notre analyse est le fait que lorsque les débats publics abordent la PESD, ils semblent parfois ne pas parler du même objet politique.

Sans reprendre ici les principales caractéristiques et variables des débats publics sur la PESD dans chacun des pays étudiés, qui ont été évoquées dans la deuxième partie de cette recherche, il apparaît néanmoins utile de tirer les enseignements spécifiques de notre analyse sur ce cas précis. Il est en effet fréquemment fait référence, dans les débats politiques, intellectuels ou universitaires, au fait que le PESD et la PESD bénéficient d'un large soutien des opinions publiques européennes¹¹⁶, davantage en tout cas que d'autres champs de politiques publiques européennes. Ces sondages sont fréquemment mobilisés, comme cela a été le cas occasionnellement durant les travaux de la Convention sur l'avenir de l'UE en 2002 et 2003, pour promouvoir ces politiques comme priorités de l'Union et enjeu d'approfondissement sectoriel prioritaire de la construction européenne. Or, non seulement ce soutien est à nuancer au regard des précautions inhérentes à toute utilisation de sondages à des fins politiques¹¹⁷, mais les différences de débats publics sur la défense invitent aussi à se demander si, sur la PESD – comme sur d'autres enjeux –, on invite bien les citoyens des pays européens à se prononcer ou à se mobiliser sur la même chose d'un pays à l'autre.

Au-delà des principaux agendas de recherche et enjeux de questionnements sur le lien entre débats parlementaires et politiques et PESD, et sur les attitudes des opinions publiques européennes sur la PESD, il convient donc de s'interroger sur les conséquences éventuelles de ces

¹¹⁵ Des publications comparatives de qualité existent par ailleurs sur ce thème. On pourra se référer notamment à la publication *La défense en Europe*, réalisée sous la direction de Patrice BUFFOTOT et publiée par La Documentation Française, régulièrement réactualisée, et dont la dernière parution est en date de 2001.

¹¹⁶ On pourra se référer par exemple aux Eurobaromètres publiés régulièrement sur le site de la Commission européenne : http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives, ou encore aux études du German Marshall Fund of the United States, disponibles à l'adresse : <http://www.gmfus.org>.

¹¹⁷ Sur le soutien des opinions publiques européennes à la PESD et sur les relations entre opinions publiques, défense européenne, et intervention militaire, voir par exemple EVERTS, Philip et SINNOTT, Richard, 'Opinion publique, défense européenne et intervention militaire', dans Repenser la Défense européenne, dossier du numéro 48 de *La Revue internationale et stratégique*, Paris, IRIS-Presses universitaires de France, Hiver 2002-2003, pp. 147-158.

distorsions impliquées par la diversité des débats publics sur cette politique européenne.

PESD et débats parlementaires et politiques

Le lancement de la Politique européenne de sécurité et de défense depuis les sommets européens de Cologne (juin 1999) et Héslinki (décembre 1999)¹¹⁸, a nourri des recherches et débats importants sur le degré de ‘démocratisation’ de cette politique¹¹⁹.

Ces débats se sont avant tout rattachés aux questionnements plus généraux sur la légitimité, la représentativité et le contrôle démocratique des politiques et institutions européennes, en questionnant notamment d’éventuelles spécificités des politiques et enjeux de défense à cet égard. Ce premier registre d’analyse est en particulier porteur de perspectives intéressantes sur la notion de spécificité de la défense dans le champ des politiques publiques européennes.

Dans le cadre de ces agendas de recherche, la question du degré de contrôle parlementaire de cette nouvelle politique est en particulier apparue comme l’un des principaux enjeux, la responsabilité et le contrôle parlementaires étant fréquemment présentés comme porteurs de démocratisation et de légitimation de la PESD vis-à-vis des opinions publiques. Des institutions parlementaires à vocation européenne, Parlement européen et Assemblée de l’Union de l’Europe occidentale¹²⁰ principalement, se sont ainsi emparées de cette problématique. A travers de compréhensibles *revendications institutionnelles* notamment, les travaux et débats de telles enceintes ont en particulier mis en avant la faiblesse du contrôle des décisions prises à l’échelle européenne en matière de PESD. Le Parlement européen a ainsi été davantage le témoin qu’un acteur de cette politique qui, se développant comme une coopération intergouvernementale dans le cadre du deuxième pilier de l’UE, échappait en grande partie aux prérogatives que les procédures communautaires offrent aux députés européens pour d’autres politiques publiques européennes. L’assemblée de l’UEO, de son côté, a vu peu à peu à

¹¹⁸ Si le sommet franco-britannique de Saint-Malo, en décembre 1998, est fréquemment mobilisé comme date ‘symbolique’ de lancement de la PESD, nous préférons prendre ces sommets européens de Cologne et Héslinki pour référence ici, une déclaration bilatérale n’ayant pas la même implication politique pour l’UE qu’un engagement à quinze.

¹¹⁹ On pourra notamment trouver un aperçu de certaines recherches en cours à travers les travaux et publications du groupement de recherche européen ‘ESDP Democracy’ : <http://www.esdpdemocracy.net>.

¹²⁰ Le nom intégral de cette assemblée est aujourd’hui Assemblée de l’Union de l’Europe Occidentale – Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense.

partir de 1999 les organes et compétences qu'elle était censée contrôler être rattachés à l'UE, se transformant donc implicitement davantage en une enceinte de débat interparlementaire sur la sécurité et la défense qu'en un véritable outil de contrôle parlementaire¹²¹. Très rapidement cependant, les plaidoyers pour un renforcement du contrôle parlementaire de la PESD se sont heurtés à la diversité des situations juridiques et pratiques nationales en la matière : comment et selon quelles modalités revendiquer ou espérer, au niveau européen, une « *démocratisation par la parlementarisation* » des enjeux de défense, alors que les systèmes nationaux en vigueur diffèrent parfois très fortement ?

Ce constat a entraîné une multiplication des études comparatives sur les modalités et systèmes de contrôle parlementaire des questions de défense dans les États membres, qui n'a fait que confirmer une importante diversité tant dans les systèmes juridiques en vigueur que dans les pratiques politiques nationales¹²². Une première conclusion qui peut être tirée de ces travaux comparatifs est qu'il demeure aujourd'hui difficile d'envisager que l'ensemble des États membres accepte un contrôle parlementaire fort de la PESD au niveau européen, alors que certains d'entre eux accordent déjà difficilement de telles prérogatives à leurs représentations nationales. Faut-il en conclure pour autant que les élus, nationaux ou européens, ont déjà perdu la bataille de l'animation des débats publics européens sur la PESD ? Une telle perspective est loin d'être évidente.

En premier lieu, certaines observations tirées de l'analyse comparative des débats publics sur la défense dans les sept pays de l'UE étudiés ici tendent à montrer que l'intensité et l'approfondissement des débats parlementaires et politiques sur la défense n'est pas nécessairement proportionnelle au degré de contrôle parlementaire de ces questions¹²³. Ce sont davantage les pratiques politiques, l'existence de débats contradictoires, ou la perception d'enjeux nationaux importants dans l'agenda international et européen qui semblent déterminer les contours quantitatifs et qualitatifs des débats parlementaires et

¹²¹ Cette transformation a été très tôt perçue et appréhendée comme telle par les membres de l'Assemblée elle-même, comme en atteste la multiplication de ses actions et publications sur la problématique du contrôle parlementaire des questions de défense en général, et de la PESD en particulier. Les rapports d'informations, actes de colloques et compte-rendus de séminaires de cette assemblée, qui peuvent apporter des éclairages utiles sur les enjeux abordés dans cette partie, sont disponibles à l'adresse : <http://www.assembly.weu.int>

¹²² Pour un aperçu de ces différences, on pourra notamment se référer à TRONCHO, Mafalda, Le contrôle des parlements nationaux sur l'intervention à l'étranger des forces armées dans des missions internationales : état de la législation, *Rapport d'information* n° 1762 de l'Assemblée de l'UEO, Paris, 2001. On pourra aussi se référer aux travaux du Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), qui présentent l'avantage de ne pas se focaliser uniquement sur la démocratisation 'parlementaire', mais aussi sur le rôle d'acteurs tels que les médias, les organisations non-gouvernementales, etc. : <http://www.dcaf.ch>.

¹²³ Voir la section 1 du chapitre 12 de cette étude.

politiques sur la PESD. Dès lors, le renforcement des débats publics sur la PESD, dans leurs dimensions parlementaires et politiques, est peut-être davantage à attendre d'une mobilisation des acteurs politiques et des élus, que de la négociation et de l'élaboration de normes juridiques plus strictes de contrôle parlementaire des questions de défense à l'échelle nationale ou européenne¹²⁴.

PESD et opinions publiques

Parallèlement à ces interrogations sur le degré de contrôle parlementaire des questions de défense dans un cadre européen, les recherches et analyses sur les attitudes et perceptions des opinions publiques européennes vis-à-vis des questions de défense, dont la PESD, se sont aussi multipliées¹²⁵.

Ces analyses ont notamment prolongé, dans une approche européenne comparative, les études ou sondages qui existaient déjà à l'échelle nationale – comme les baromètres réalisés par la DICOD dans le cas français –, sur des questions telles que la perception des risques et des menaces ou l'image des armées et de leur rôle dans la nation.

D'autres études, reposant principalement sur l'exploitation de données tirées de sondages d'opinion, ont porté notamment sur le degré de soutien des opinions publiques à la PESD. Les Eurobaromètres comportent ainsi régulièrement depuis quelques années la question suivante : « Etes-vous pour ou contre une politique commune de sécurité et de défense entre les États membres de l'Union européenne ? ». Bien que révélant des degrés de soutien variables d'un État membre à l'autre, les réponses à cette question semblent montrer un soutien majoritaire dans tous les pays¹²⁶. Toutefois, certains auteurs ont déjà démontré que ce soutien devenait beaucoup plus incertain, voire minoritaire, si la question posée portait non pas sur « une politique commune », mais sur un choix marqué entre « décision au niveau national » et

¹²⁴ Ce qui n'exclut pas de plaider en faveur de tels renforcements dans le but non pas de favoriser le débat public, mais tout simplement de renforcer le contrôle des élus sur les exécutifs nationaux ou européens...

¹²⁵ Il serait impossible de citer ici l'intégralité des auteurs et sources sur cet agenda de recherche désormais largement développé. On pourra néanmoins, en ce qui concerne les analyses universitaires, se reporter par exemple aux travaux de Philippe Manigart (Ecole Royale Militaire de Belgique), Richard Sinnott (University College de Dublin) ou Philip Everts (Université de Leiden, Pays-Bas). En ce qui concerne les sources sondagières, on pourra se référer notamment aux Eurobaromètres (http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives), aux études du German Marshall Fund of the United States (<http://www.gmfus.org>) et du groupe EADS, ou à certains rapports d'information de l'Assemblée de l'UEO (<http://asmelby.wcu.int>).

¹²⁶ Voir à ce titre le tableau présenté à la fin de cette sous-partie, p.139.

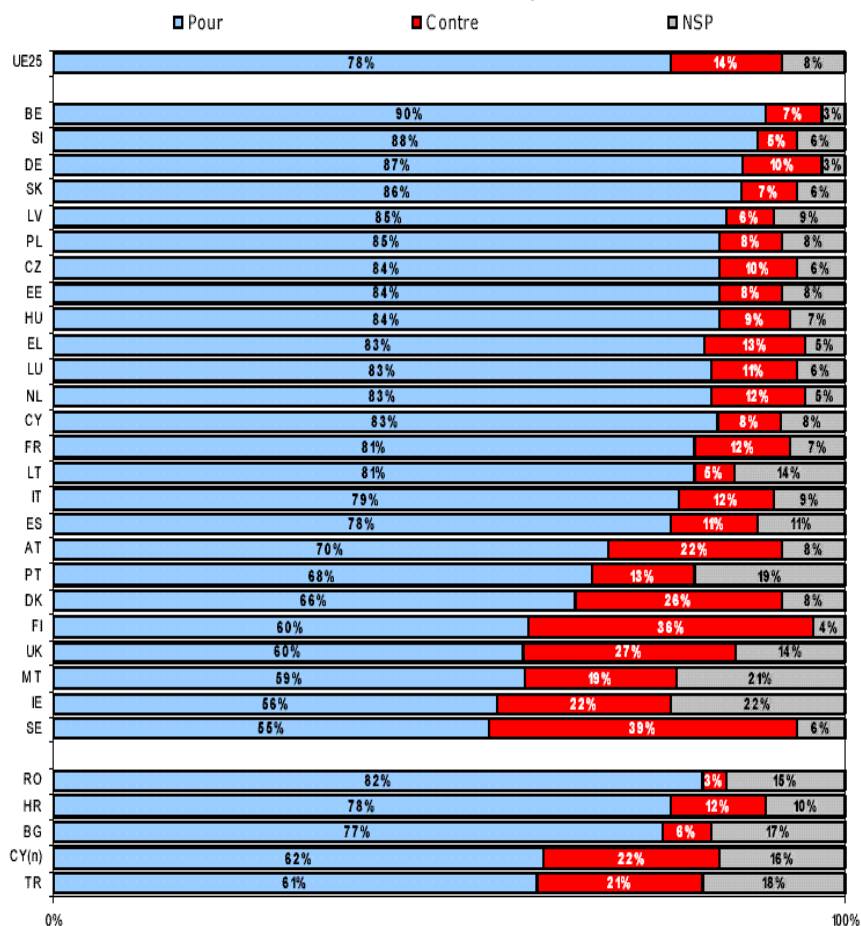
« décision au niveau européen »¹²⁷. Dès lors, évoquer le soutien *a priori* majoritaire – et dans certains pays de manière écrasante – à l'idée d'une politique commune de sécurité et de défense, pour plaider en faveur d'une intégration plus poussée, voire d'une communautarisation de la PESD, relève peut-être davantage de l'instrumentalisation de résultats de sondages que d'une réelle réponse aux attentes et craintes des citoyens à l'égard de cette politique¹²⁸. Ce qui n'exclut pas, bien entendu, de promouvoir un renforcement des coopérations et intégrations européennes en matière de défense, mais au nom de raisons politiques ou stratégiques plus concrètes...

Il ne s'agit là que d'un exemple de variation importante des résultats de des réponses à des sondages en fonction de la formulation de la question, mais qui illustre bien les précautions à prendre quant à leur utilisation ou leur interprétation politique. De ce point de vue, à l'aune des différences constatées dans le traitement de la PESD dans les débats publics des sept pays de l'Union européenne étudiés, le risque existe que si les sondages semblent illustrer un soutien de l'opinion à la PESD dans chacun des pays, ce soutien ne reflète pas les mêmes réalités, motivations et attitudes pour les citoyens de chacun des États.

¹²⁷ Voir par exemple SINNOTT, Richard, et EVERTS, Philip, 'Opinion publique, défense européenne et intervention militaire', dans NIVET Bastien, Repenser la défense européenne, dossier du n° 48 de *La Revue internationale et stratégique*, Paris, IRIS-PUF, Hiver 2002-2003, pp.147-158.

¹²⁸ Sur la nature des Eurobaromètres et leur fonction dans l'espace public européen, on pourra se référer notamment à : BRECHON, Pierre, et CAUTRES, Bruno (sous la direction de), *Les Eurobaromètres*, Paris, l'Harmattan, (Collection 'Enjeux politiques'), 1998, et en particulier aux contributions de Dominique REYNIE ('L'Eurobaromètre et la recherche en sciences sociales', pp. 41-52) et de Andy SMITH ('La Commission et « le peuple », l'exemple d'usages politiques des Eurobaromètres' (pp.53-69), dans cet ouvrage.

Le soutien à une politique de sécurité et de défense commune des Etats membres de l'Union européenne



Source : Eurobaromètre n° 62 (automne 2004), disponible à l'adresse : http://www.europa.eu.int.comm/public_opinion/archives

Une PESD à visage multiple ?

Dans le cas de la Suède – comme dans la plupart des autres États membres – les avancées récentes dans le domaine de la PESD, et les engagements que le pays y a souscrit, n'ont pas été accompagnés par de réelles consultations de l'opinion publique. Lorsqu'il a eu lieu, le débat sur la PESD est par ailleurs demeuré quelque peu ambigu, plus focalisé sur sa dimension civile et souvent mélangé avec le débat sur la PESC en général. Au sein des élites dirigeantes comme de l'opinion publique, la PESD jouit cependant d'un soutien réel, bien que légèrement inférieur à la moyenne observée dans les États membres de l'Union. Perçue essentiellement comme un outil de gestion de crises – ce qui explique en partie le soutien de la Suède –, la PESD est souvent présentée, dans les débats politiques comme dans les médias, comme un moyen pour le pays de contribuer aux affaires du monde de manière active et visible. En effet, le sentiment de responsabilité et la volonté de Stockholm de démontrer un certain activisme international, qui avait trouvé jusqu'au début des années 1990 dans les cadres de l'ONU et de l'OSCE des vecteurs utiles, se reporte désormais en partie sur l'UE. C'est donc principalement comme nouveau cadre de contribution du pays à la sécurité et à la paix internationales, qui ne remet pas réellement en cause la neutralité de la Suède¹²⁹, et qui se trouve en parfait accord avec la primauté accordée à l'ONU, que la PESD est essentiellement « présentée » aux citoyens.

En Irlande, pays dont l'ONU a aussi traditionnellement constitué le cadre unique d'intervention extérieure, l'irruption du domaine de la sécurité et de la défense dans le champ de la coopération européenne est aussi avant tout analysée comme une contribution aux efforts internationaux en faveur de la sécurité, et à ceux de l'ONU en particulier. Si l'Irlande s'est engagée, comme treize autres de ses partenaires, dans le processus de la PESD, et si cet engagement l'a conduite à repenser légèrement sa politique de sécurité et de défense – en rédigeant par exemple pour la première fois de son histoire un Livre Blanc sur la défense –, la participation du pays à la PESD est volontiers présentée par les récents gouvernements comme étant partie intégrante de l'engagement du pays dans le cadre de l'ONU, dont la primauté comme principale institution internationale de sécurité n'est pas remise en cause. De fait, les débats sur la PESD en Irlande sont aussi largement conditionnés par des considérations liées à la souveraineté nationale et à la neutralité, et la

¹²⁹ Ce point fait néanmoins l'objet de débats, les verts redoutant par exemple ce qu'ils perçoivent comme une militarisation de l'UE et une atteinte à la réalité de la neutralité suédoise.

sensibilité de ces questions semble parfois empêcher la formulation d'une posture et d'un discours politiques clairs¹³⁰.

Dans ces deux pays, les choix et informations auxquels les citoyens peuvent avoir accès les invitent à se positionner vis-à-vis d'une politique qui soulève des questionnements quant à la neutralité, à la souveraineté nationale du pays (facteurs négatifs) mais qui représente une possibilité de plus pour le pays de contribuer aux efforts de paix et de sécurité dans le cadre de l'ONU, sans se doter d'ambitions et d'outils de puissance (facteurs positifs).

La situation est tout autre en France, où les débats sur la PESD présentent fréquemment cette politique comme le signe de l'émergence d'une *Europe-puissance*, un moyen pour l'UE de contrebalancer la puissance et l'unilatéralisme américain et la nature unipolaire de l'ordre international. En d'autres termes, les choix politiques et les informations dont disposent les citoyens sur la PESD les invitent à se positionner sur la possibilité pour la France de retrouver, dans un cadre européen, une puissance relative érodée, et d'apporter ainsi un palliatif multinational à l'angoisse du déclin national. C'est sur le registre de l'ambition politique et de la responsabilité internationale que les citoyens français peuvent donc être amenés à répondre à des sondages sur la PESD. Par ailleurs, dans ce pays, la nature extrêmement consensuelle des débats sur la PESD renvoie l'image d'un processus incontournable, voire inéluctable, ce qui n'est pas le cas, au Royaume-Uni ou en Irlande.

Dans le cas du Royaume-Uni, pays dans lequel les débats politiques comme médiatiques sur la PESD mettent plus fréquemment l'accent sur les enjeux capacitaires, transatlantiques et de souveraineté nationale de cette politique, c'est davantage sur le registre de la responsabilité et de l'efficacité partagée mais souveraine que les citoyens sont invités à se prononcer sur la PESD. Une situation qui présente des similitudes avec le cas de la Pologne. Au Royaume-Uni, contrairement au cas de la France, la PESD fait l'objet de débats contradictoires, lui conférant l'image d'un choix politique plutôt que d'un processus inéluctable.

Enfin, pour des raisons toutefois différenciées, l'Espagne et l'Allemagne sont deux pays où la PESD apparaît dans les débats publics sous des angles communs. En particulier, la possibilité d'une extraversion stratégique et d'une influence internationale accrues mais légitimées à travers le cadre européen transparaît comme le principal angle de présentation de la PESD. Dans ces deux pays, dont la participation à des opérations extérieures

¹³⁰ Cette tendance a pour conséquence, entre autres, de maintenir une certaine confusion au sein de l'opinion publique sur ce qu'est la PESD et sur son bien-fondé pour la défense des intérêts de l'Irlande. C'est en effet en Irlande que la création de la force de réaction rapide européenne de 60 000 soldats décidée à Helsinki suscite le taux de 'sans opinion' le plus élevé parmi les États membres.

est récente, modernisation et réforme des armées et affirmation internationale d'une part, et engagements européens dans le cadre de la PESD d'autre part sont plus intimement liés que dans les autres pays. Inviter les citoyens de ces deux pays à se prononcer sur la PESD, c'est donc en partie les inviter à soutenir, ou non, le renforcement de la présence et des activités internationales que leurs gouvernements respectifs ont entamées au cours des quinze dernières années. Cette mise en perspective avantageuse de la PESD explique peut-être la tonalité relativement consensuelle des débats sur cette politique en Allemagne et en Espagne.

De fait, les différences de traitement de la PESD dans les débats publics en Europe, sur le plan quantitatif comme qualitatif, semblent confirmer et refléter les différences d'attentes, ou de registres et de degrés d'engagement des États membres à l'égard de cette politique. Lorsque la PESD est évoquée dans les débats politiques, « ce qui fait débat » ou « ce qui est évoqué » n'est pas la même chose d'un État à l'autre, et ces différences s'expliquent assez aisément par la variété des héritages historiques, des ambitions et outils de défense en présence. Les conséquences de ce phénomène sur la structuration et la sensibilisation des opinions publiques européennes demeure difficile à mesurer, mais il pourrait auto-entretenir les différences d'approches *a priori* de la PESD au sein des différents pays.

CONCLUSION

Cette recherche avait pour objectif d'étudier les contours du traitement des questions de défense dans les débats publics de sept États membres de l'Union européenne : l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Irlande, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suède. La notion même de débat public demeurant évasive, son acception a été limitée ici aux débats parlementaires (et autres débats politiques le cas échéant) et aux débats dans les médias non spécialisés. Trois interrogations principales avaient aussi été fixées comme agenda d'une recherche qui se voulait autant quantitative que qualitative :

- **Quelle est l'intensité des débats publics sur la défense dans les pays étudiés ?**
 - Ces débats sont-ils *fréquents* ?
 - Leur *volume* est-il important ?
 - Quel degré de « *mobilisation* » (politique ou médiatique) reflètent-ils sur les enjeux de défense ?

- **Quels sont les thèmes abordés dans ces débats ?**
 - Parmi les multiples enjeux de défense, lesquels font le plus souvent l'objet de débats publics ?
 - Existe-t-il une hiérarchisation implicite de ces thèmes ?
 - Quelles sont les différences quantitatives (intensité) et qualitatives (nature contradictoire ou non, degré de technicité des débats, etc.) qui caractérisent le traitement des divers enjeux de défense ?

- **Quels enseignements et quelles conclusions peut-on tirer de ces deux premières interrogations ?**
 - Peut-on établir une typologie des débats publics sur les questions de défense ?
 - Quels sont les principaux éléments de convergence et de divergence entre les débats publics sur la défense dans les pays étudiés ?

- Quelles conclusion peut-on en tirer dans la perspective d'une « européanisation » des enjeux de défense, dans le cadre de la PESD notamment ?

Le champ d'investigation autant que le nombre de pays étudiés a imposé des choix parfois délicats dans la sélection des thèmes, problématiques et arguments qui devaient figurer, ou non, dans ce rapport final. L'objectif constant a été de viser à une présentation aussi synthétique que fidèle et éclairante des principaux faits et phénomènes marquants observés, et des spécificités nationales.

Le choix initial du panel de pays étudiés reposait par ailleurs sur un parti pris selon lequel des États membres aux situations différentes vis-à-vis de l'OTAN, aux outils de défense présentant des caractéristiques variées (conscriptio, ambitions, missions, etc.), et des traditions politiques et stratégiques hétérogènes, pouvaient *a priori* être marqués par des débats publics sur la défense inégaux.

Ce parti pris initial s'est effectivement révélé porteur d'enseignements, et révélateur de variations dans la structuration des débats publics sur la défense et la hiérarchisation des thèmes qu'ils abordent. S'il demeure difficile d'établir une véritable typologie structurée des débats publics sur la défense, les diversités d'intensité, de thématiques et de nature observées entre les débats de chaque pays permettent en premier lieu de relever des variables qui semblent favoriser une dynamisation et un approfondissement des débats publics sur la défense.

Ainsi, le poids des héritages historiques, culturels et politiques propres à chaque pays dans le domaine de la défense, semble notamment expliquer pour partie les différences entre les débats publics sur la défense dans les sept pays étudiés ici. Cela confirme en premier lieu que les différentes approches du lien armée-nation, du rôle et de l'organisation de l'outil de défense et de ses utilisations, induisent par exemple de fortes distorsions entre les débats d'un pays à un autre.

De fait, on n'évoque pas nécessairement la même chose et n'emploie pas le même ton lorsqu'on parle de défense en France, où cela renvoie à un outil de puissance, et en Irlande, où il est plutôt question d'une contribution à la sécurité collective incarnée par l'ONU. Par ailleurs, alors que les débats publics dans certains pays laissent apparaître des questionnements de fond sur le rôle même de l'outil de défense national, comme c'est le cas en Allemagne, ces types de mises en débats sont totalement absentes dans d'autres États, en France et au Royaume-Uni notamment. De même, des différences d'attributs nationaux dans le domaine de la défense, comme l'existence, ou non, d'une

base industrielle et technologique de défense développée, créent de fortes différenciations dans la hiérarchisation des thématiques de défense abordées dans les débats¹³¹. A ce titre, un renforcement des convergences concrètes entre les modèles et organisations des outils de défense dans un cadre européen pourrait s'avérer, à terme, porteur d'un rapprochement des débats publics sur la défense, voire des sensibilisations des opinions publiques.

Les variations de cultures politiques et de pratiques démocratiques, tant en ce qui concerne la vie politique que la place des médias dans la société et les interactions entre les deux sphères, jouent aussi un grand rôle. Ces différences semblent notamment apporter des éléments de réponse aux variations importantes qui existent entre les débats britanniques et français par exemple, les premiers étant souvent d'une intensité et d'une technicité plus soutenues. Soulignons à ce titre que la *mobilisation des élus*, en vertu de leurs prérogatives parlementaires, pour des raisons d'enjeux locaux de défense dans leur circonscription, ou encore par volonté politique d'exercer un contrôle des choix gouvernementaux, semble constituer une condition importante de dynamisation des débats publics.

On constate à ce titre que la *politisation* des enjeux de défense, que l'on peut définir par l'existence de choix politiques différenciés et de débats contradictoires entre les partis politiques sur un thème donné, est aussi un vecteur important de dynamisation et d'approfondissement des débats publics sur la défense. Une *politisation* qui facilite aussi le traitement et le relais, par les médias des choix et informations en présence. A l'inverse, les enjeux de défense faisant l'objet de consensus sont beaucoup plus inégalement abordés et plus difficilement relayés par les médias, le plus souvent de manière ponctuelle et événementielle.

Ces différenciations thématiques ou culturelles nationales ont malheureusement tendance à s'auto-entretenir, conduisant fréquemment à des situations dans lesquelles, même lorsqu'ils sont confrontés à un même événement où un même enjeu politique, les citoyens des États membres de l'UE n'ont pas forcément accès aux mêmes *choix politiques* et aux mêmes *informations*. Deux phénomènes marquant peuvent ici être notés, qui mériteraient probablement de plus amples analyses.

On relève avant tout une tendance à *l'appropriation des événements internationaux en débats nationaux problématisés sur la défense*. Dans ces cas, un événement international fortement médiatisé provoque un regain des débats sur la défense, mais sur une problématique nationale préexistante, et parfois fortement déconnectée de l'événement en question. Ce phénomène relève en

¹³¹ Le même type de différenciation s'opère sur d'autres sujets, comme la participation à certaines opérations extérieures, le nucléaire, etc.

partie d'une forme d'*agenda setting* particulière de la part des médias (et de certains débats politiques), caractérisé par un « détournement de l'agenda » vers des problématiques préconsidérées comme porteuses de débats ou d'intérêt. Il démontre aussi que les grands enjeux de l'actualité et de la sécurité internationales, thèmes présumés par la plupart des journalistes et responsables politiques comme suscitant davantage d'intérêt chez leurs concitoyens que les questions de défense en elles-mêmes, peuvent constituer des occasions ou vecteurs de dynamisation et d'éclaircissement des débats et enjeux de défense.

On note aussi, plus généralement mais de manière moins clairement identifiable, une *nationalisation des enjeux internationaux et européens de défense*. Les événements ou faits « objectifs » qui surgissent au même moment dans les débats de chaque pays donnent alors lieu à des débats différenciés, altérés à l'aune des préoccupations et cultures nationales particulières.

Il ressort en particulier de cette analyse que les débats sur la PESC et la PESD subissent des « distorsions » nationales importantes, et que si c'est bien une politique *commune* qui est évoquée, ce sont parfois des enjeux forts différents qui semblent l'être. Ces différences de choix et d'informations auxquels les citoyens des États membres peuvent avoir accès invitent, de fait, à la plus grande prudence dans l'analyse des contours, modalités et motivations du soutien des Européens à la PESD.

Au final, l'analyse des débats publics sur la défense en Europe, dont cette recherche ne saurait constituer qu'un échantillon, semble porteuse d'éléments de décryptage utiles à la compréhension des choix et discours politiques comme des positionnements et attitudes des opinions publiques en matière de sécurité et de défense. Cet agenda de recherche semble en effet offrir des outils de mise en perspective d'autres approches méthodologiques des enjeux de défense en Europe désormais largement développées, comme l'analyse comparative des politiques nationales, ou l'étude des perceptions et attitudes des opinions publiques à travers l'exploitation de sondages d'opinion.

Cet agenda de recherche souffre néanmoins de la complexité de son objet (multiplicité des acteurs et cadres de débats à prendre en compte), d'obstacles linguistiques évidents dans le cadre d'une analyse sur un nombre de pays élevé, et de l'impossibilité de viser à une recension exhaustive d'un corpus de recherche particulièrement extensible.

SOURCES :

1. Défense, opinions et débats publics :

ALLUM, Percy, *State and society in Western Europe*, Cambridge, Polity Press, 1995.

ALMOND, Gabriel, *The American People and Foreign Policy*, New-York, Harcourt Brace, 1950.

APTER, David A. (dir.), *Ideology and Discontent*, Free Press, New York, 1964.

BALLE, Francis, *Médias et sociétés*, 6^{ème} édition, Paris, Monchrestien, 1992.

BLONDIAUX, Loïc, *La fabrique de l'opinion publique, une histoire sociale des sondages*, Paris, Le Seuil, 1998.

BOURDIEU, Pierre, L'opinion publique n'existe pas, in *Questions de sociologie*, Paris, Les éditions de Minuit, 1980.

CHAUTARD Frédéric, L'opinion publique les médias et la défense, *Défense nationale*, n°11/2001.

COHEN, Samy (sous la direction de), *L'opinion, l'humanitaire et la guerre, une perspective comparative*, Paris, Fondation pour les études de défense, 1996.

CONVERSE, Philip E., The nature of belief systems among mass public, in APTER, David .A. (dir.), *Ideology and discontent*, New York, Free Press, 1964.

CONVERSE, Philip E., Nouvelles dimensions de la signification des réponses, in PADIOLEAU, Jean (dir.), *L'opinion publique*, Paris, Mouton, 1981.

CREMA Giovanni (rapporteur), L'évolution de l'opinion publique en Europe en matière de sécurité et de défense après les attentas du 11 septembre 2001, *Rapport d'information* n°1781, Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Paris, 2002.

CREMA Giovanni (Rapporteur), La coopération européenne sur l'information du public en matière de défense, *Rapport d'information* n°1855 de l'Assemblée de l'UEO, Paris, 2004.

CURRAN, James et GUREVITCH, Michael (eds), *Mass Media and Society*, Londres, Arnold, 1991.

DAVID, Dominique, Sur les rapports armées-nation, *Défense nationale*, octobre 1998.

DERVILLE, Grégory, *Le pouvoir des médias, mythes et réalité*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1997.

EICHENBERG, Richard C., *Public Opinion and National Security in Western Europe*, Macmillan, Londres, 1989.

EVERTS, Philip et SINNOTT Richard, Opinion publique, défense européenne et intervention militaire, *La revue internationale et stratégique* n°48 (Hiver 2002-2003), Paris, IRIS-PUF, 2002.

EVERTS, Philip et ISERNIA Pierangelo (eds.), *Public opinion and the international use of force*, Londres, Routledge, 2001.

EVERTS, Philip, *Democracy and Military Force*, Basingstoke/Londres, Palgrave, 2002.

FLYNN Gregory et RATTINGER Hans, *The Public and Atlantic Defence*, Rowman and Allanheld, Totowa, NJ, 1985.

FUNKHOSER G.R., The issues of the sixties, an exploratory study in the dynamics of public opinion, *Public Opinion Quarterly*, vol. 50, 1973.

GLYNN, Carroll J., HERBST, Susan, O'KEEFE Garrett, J., ET SHAPIRO, Robert, *Public opinion*, Boulder (Colorado), 1999.

HOLSTI, Ole, Public Opinion and Foreign Policy : challenges to the Almond-Lippmann Consensus, *International Studies Quarterly*, vol. 36, 1992.

KERNIC, Franz, CALLAGHAN Jean et MANIGART, Phillippe, *Public Opinion on European Security and Defence. A survey of European trends and Public Attitudes Toward CFSP and ESDP*, Bern-Bruxelles, Peter Lang, 2002.

KLINGEMANN, Hans-Dieter et FUCHS, Dieter (dir.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

LA BALME, Natalie, *Partir en guerre. Décideurs et politiques face à l'opinion publique*, Paris, Autrement, coll. 'Frontières', 2002.

LIPPMANN, Walter, *The Phantom Public*, New York, Harcourt Brace, 1925.

LIPPMANN, Walter, *Public Opinion*, New York, Harcourt Brace/Jovanovich, 1922.

MATUS Janos, Civil-military relations and decision-making on defence, *Working Paper Series* n°60, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), août 2002.

MC COMBS Maxwell E. et SHAW Donald L., The agenda setting function of the Press, *Public opinion quarterly*, vol. 36, 1972.

MUNTON Don et RATTINGER Hans (dir.), *Debating National Security : the public dimension*, Francfort, Verlag Peter Lang GmbH, 1991.

NIEDERMAYER Oskar et SINNOTT Richard (dir.), *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

PAGE, Benjamin I. et SHAPIRO, Robert Y., Foreign Policy and the Rational Public, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 2, 1988.

RISSE-KAPPEN Thomas, Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies, *World Politics*, vol. 43, juillet 1992.

ROSENAU James N. et CZEMPIEL Ernst-Otto. (dir.), *Governance without Government : Order and change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SINNOTT, Richard, Opinion publique et politique sécuritaire de l'Europe, *Cahiers de Chaillot*, n° 28, Paris, Institut d'Études de sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, juillet 1997.

SINNOTT Richard, Knowledge and the Position of Attitudes to a European Foreign Policy on the Real-To-Random Continuum, *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 12, n°2, 2000.

TELO, Mario, *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles (Collection 'Etudes européennes'), 1995.

VALLEMONT, Serge (sous la direction de), *Le débat public, une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

WITTKOPF, Eugene R., Public attitudes towards American foreign and national security policy since Vietnam, in HUNTON, Don et RATTINGER, Hans (dir.), *Debating National security: the public dimension*, Verlag Peter Lang GmbH, Francfort, 1991.

ZEMOR, Pierre, *Pour un meilleur débat public*, Paris, Presses de Sciences-Po. (Collection 'La bibliothèque du citoyen'), 2003.

2. Problématiques, enjeux et débats publics de défense dans les pays étudiés :

2.a. Médias consultés :

● Allemagne:

Die Zeit : <http://www.zeit.de>

Tagesschau : <http://www.tagesschau.de>

Berliner Morgenpost : <http://morgenpost.berlin1.de>

Der Spiegel : <http://www.spiegel.de>

Hamburger Abendblatt : <http://www.abendblatt.de>

Süddeutsche Zeitung : <http://www.sueddeutsche.de>

Handelsblatt : <http://www.handelsblatt.de>

Financial Times Deutschland : <http://www.ftd.de>

Frankfurter Allgemeine Zeitung : <http://www.faz.net/s/homepage.html>

Die Welt : <http://www.welt.de>

NTV : <http://www.n-tv.de>

Deutschlandradio : <http://www.dradio.de>

Münchener Merkur : <http://www.merkur-online.de>

● **Espagne :**

El país : <http://www.elpais.es>

El Mundo : <http://www.elmundo.es>

Efe : <http://www.efe.es> (agence de presse)

El Diario Montanes : <http://www.eldiariomontanes.es>

El Adelanto de Salamanca : <http://www.eladelanto.com>

ABC : <http://www.abc.es>

El periodico : <http://www.elperiodico.com>

El diario de Leon : <http://www.diariodeleon.es>

La razón : <http://www.larazon.es>

Andalucía 24 horas : <http://www.andalucia24horas.com>

La voz de Asturias : <http://www.lavozdeasturias.es>

La voz de Galicia : <http://www.lavozdegalicia.es>

● **France:**

Le Monde : <http://www.lemonde.fr>

Libération : <http://www.liberation.fr>

Le Figaro : <http://www.lefigaro.fr>

Les Échos : <http://www.lesechos.fr>

La Tribune : <http://www.lesechos.fr>

Les sites internet des télévisions et radios suivantes ont été consultés pour recenser les émissions abordant des questions de défense :

TF1 : <http://www.tf1.fr>

France 2 : <http://www.france2.fr>

France 5 : <http://www.france5.fr>

Arte : <http://www.arte-tv.com/fr>

Radio France : <http://www.radiofrance.fr>

Europe 1 : <http://www.europe1.fr>

● Irlande :

Irish Times : <http://www.ireland.com>

Belfast Telegraph : <http://www.belfasttelegraph.co.uk>

Irish Examiner : <http://www.irishexaminer.com>

Irish Independent : http://www.unison.ie/irish_independent

Irish News : <http://www.irishnews.com>

● Pologne:

Gazeta Wyborcza : <http://serwisy.gazeta.pl/wyborcza/0,0.html>

Rzeczpospolita : <http://www.rzeczpospolita.pl/>

Trybuna : <http://www.trybuna.com.pl/>

Zycie Warszawy : <http://www.zw.com.pl/apps/index.jsp>

Tygodnik Powszechny : <http://www2.tygodnik.com.pl/>

● Royaume-Uni:

The Guardian : <http://www.guardian.co.uk>

The Times : <http://www.timesonline.co.uk>

The Independent : <http://www.independent.co.uk>

The Telegraph : <http://www.telegraph.co.uk>

The Observer : <http://observer.guardian.co.uk>

BBC News : <http://news.bbc.co.uk>

The Scotsman : <http://www.scotsman.com>

The Financial Times : <http://news.ft.com/home/europe>

● Suède:

Aftonbladet : <http://www.aftonbladet.se>

Sydsvenskan : <http://w1.sydsvenskan.se>

Sundsvalls Tidning : <http://www.stonline.se>

Dagens Nyheter : <http://www.dn.se>

Expressen : <http://www.expressen.se>

Göteborgs Posten : <http://www.gp.se>

Östgöta Correspondenten : <http://www.corren.se>

Blekinge Läns Tidning : <http://www.blt.se>

Nordbotten Kurier

Gotlands Allehanda : <http://www.gotlandsallehanda.se>

Svenska Dagbladet : <http://www.svd.se>

Les programmes des médias audiovisuels suivant ont par ailleurs été étudiés :

SVT1 et SVT2 (chaînes nationales publiques) : <http://svt.se>

2.b. Sources parlementaires :

● Parlements nationaux :

Allemagne : <http://www.bundestag.de>

Espagne : <http://www.congreso.es>

Irlande : <http://www.oireachtas.ie>

France : <http://www.assemblee-nat.fr>

Pologne : <http://www.kprm.gov.pl>

Royaume-Uni : <http://www.parliament.uk>

Suède : <http://www.Riksdagen.se>

● Assemblées parlementaires européennes ou multinationales:

Parlement européen : <http://www.europarl.eu.int>

Assemblée de l'UEO : <http://www.assembly.wcu.int>

Assemblée de l'OTAN : <http://www.nato.int>

2.c. Repères bibliographiques

BRECHON, Pierre, et CAUTRES, Bruno (sous la direction de), *Les enquêtes Eurobaromètres, Analyse comparée des données socio-économiques*, Paris, L'Harmattan (Collection 'logiques politiques'), 1998.

BOËNE Bernard et DANDECKER, Christopher (sous la direction de), *Les armées en Europe*, Paris, La découverte, 1998.

BOYER, Yves, *Allemagne : Certitudes et incertitudes de la politique de sécurité*, Paris, Ellipses (Collection 'repères stratégiques'), 1999.

BUFFOTOT, Patrice, *La défense en Europe*, Paris, La Documentation Française, éditions successives en 1995, 1998 et 2001.

BÜHLER Klaus, Faire participer les élus à la PESD, *Défense nationale*, Paris, mars 2002.

CADARSO, Agudo (Rapporteur), The impact of the Iraq crisis on public opinion in Europe, *Rapport d'information* n°1838, Paris, Assemblée de l'UEO, 2003.

CADARSO, Agudo (Rapporteur), The Parliamentary dimension in the new European security and defence architecture, debates and replies to questions tabled in WEU countries, *Rapport d'information* n°1802, Paris, Assemblée de l'UEO, 2002.

DAHL, Anne-Sofie, *Svenska och NATO*, Stockholm, Timbro, 1999.

DAVID, Dominique, *La mondialisation et le militaire*, Ramsès, Paris, IFRI, 2002.

DOHERTY, Roisin, *Ireland, neutrality and European integration*, Ashgate, Aldershot, 2002.

DORMAN Andrew, Reconciling Britain to Europe in the next Millennium : The evolution of British Defense Policy in the Post-Cold War Era, *Defense Analysis*, Vol. 17, n°2, août 2001, pp. 187-2002.

DUMOULIN, André, MATHIEU, Raphaël et SARLET, Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD), de l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

DUMOULIN, André, L'Europe occidentale, Chapitre réalisé dans la publication annuelle *L'Année stratégique*, Paris, IRIS.

EYSKENS Mark (rapporteur), La dimension parlementaire de la PESD, *Rapport d'information* n°1752, Assemblée de l'UEO, Paris, 2001.

HILGER Michael, Défense européenne et contrôle démocratique : une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe, *Politique étrangère*, n°2/2002, Paris, IFRI.

HOPKINSON William, The making of British Defense Policy, *RUSI Journal*, Londres, octobre 2000.

HOWORTH, Jolyon, Britain, France and the European defence initiative, *Survival*, vol. 42, n°2, Londres, IISS, 2000.

IRONDELLE, Bastien, VENNESSON Pascal (Sous la direction de), L'Europe de la défense : institutionnalisation, européanisation, *Politique européenne*, n°8, Paris, automne 2002.

JOXE, Alain, Souverainetés confédérées. Europe de la défense, Europe démocratique, *Le Débat Stratégique*, n°47, Paris, CIRPES, 1999.

KEOHANE Daniel, Realigning Neutrality: Irish Defence Policy of the EU, *Occasional Papers* n°24, Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO, Paris, 2001.

KOMOROVSKI, Bronislaw, Reforming Poland's military, *Revue de l'OTAN*, Vol.49, n°2, Bruxelles, 2001.

KUZNIAR Roman (ed.), *Poland's Security Policy*, 1989-2000, Varsovie, Scholar Publishing House, 2001.

LINDSTRÖM Gustav, Sweden's Security Policy : engagement –the middle way, *Occasional Papers* n°2, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, 1997.

LUTZ, Ernst, Germany's Strategic Choices, *RUSI Journal*, Londres, avril 2000.

MAULL, Hanns W., Germany and the use of force : Stilla Cvilian Power ?, *Survival*, vol. 42, n°2, Londres, IISS, été 2000.

MEIERS, Franz-Joseph, La politique allemande de sécurité et de défense à la croisée des chemins, *Politique étrangère*, n°1/2000, Paris, IFRI, 2000.

NAVARRO, Arnau (Rapporteur), The Parliamentary dimension in the new security and defence architecture, replies to parliamentary questions tabled in WEU countries, *Rapport d'information* n°1780, Paris, Assemblée de l'UEO, 2002.

NIVET Bastien (sous la direction de), Repenser la défense européenne, dossier de *La revue internationale et stratégique*, n°48 (Hiver 2002-2003), Paris, IRIS-PUF, 2002.

OJANEN Hanna, Sweden and Finland : What difference does it make to be neutral ?, in. GRAEGER Nina, LARSEN Henrik et OJANEN, Hanna, *The ESDP and the Nordic Countries, Four variations on a theme*, Kauhava (Finlande), The Finnish Institute of International Affairs, 2002.

OJANEN Hanna (avec HEROLF, Gunilla et LINDAHL Rutger), *Non-Alignment and European Security Policy*, Kauhava (Finlande), The Finnish Institute of International Affairs, 2000.

OJANEN Hanna, Participation and Influence: Finland, Sweden and the Post-Amsterdam development of the CFSP, *Occasional Papers* n°11, Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO, Paris, 2000.

QUILES, Paul, *Les Français, la défense et le rôle du Parlement*, Rapport d'information de la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, Paris, Assemblée Nationale, Février 2002.

REYNIE, Dominique, CAUTRES, Bruno, (Sous la direction de) *L'opinion européenne 2001*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2001.

SAROTTE, Mary Elise, German Military Reform and European Security, *Adelphi Papers*, n°340, Londres, IISS, 2001.

SCHNAPPER Pauline, *La Grande-Bretagne et la sécurité européenne, 1989-2000*, Paris, L'Harmattan, 2001.

TRONCHO, Mafalda (Rapporteur), Le contrôle des parlements nationaux sur l'intervention à l'étranger des forces armées engagées dans des missions internationales : état de la législation, *Rapport d'information* n°1762, Assemblée de l'UEO, Paris, 2001.

VAN EEKELEN, Wim F. Democratic control of armed forces: the national and international parliamentary dimension, *Occasional Paper* n°2, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Octobre 2002.