



**Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale
Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense**

DOCUMENT C/1949

21 novembre 2006

CINQUANTE-DEUXIÈME SESSION

**L'évolution de la perception du terrorisme
par l'opinion publique et les médias**

RAPPORT

présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques
par Lord Burlison, rapporteur (Royaume-Uni, Groupe socialiste)

ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE
ASSEMBLÉE INTERPARLEMENTAIRE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE
43, avenue du Président-Wilson, 75775 Paris Cedex 16
Tél. 01.53.67.22.00 – Fax 01.53.67.22.01
E-mail : info@assembly.weu.int
Internet : <http://assembly.weu.int>

DOCUMENT C/1949

21 novembre 2006

CINQUANTE-DEUXIÈME SESSION

L'évolution de la perception du terrorisme
par l'opinion publique et les médias

RAPPORT

présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques
par Lord Burlison, rapporteur (Royaume-Uni, Groupe socialiste)

L'évolution de la perception du terrorisme par l'opinion publique et les médias

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques²
par Lord Burlison, rapporteur (Royaume-Uni, Groupe socialiste)*

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RÉSOLUTION

sur l'évolution de la perception du terrorisme par l'opinion publique et les médias

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par Lord Burlison, rapporteur (Royaume-Uni, Groupe socialiste)

- I. Introduction
- II. L'évolution de la menace terroriste
- III. Les acteurs des décisions politiques
 1. Un cadre de concertation globale
 2. Le cadre d'action de l'Etat
- IV. La perception du terrorisme dans l'opinion publique selon les sondages
 1. Evolution chiffrée du terrorisme
 2. L'écho auprès de l'opinion publique
 3. Le rôle des médias
- V. Conclusions

¹ Adopté par la commission à l'unanimité.

². *Membres de la commission* : Lord Russell-Johnston (président) ; M. Adam, N... (vice-présidents) ; Mme Becerril, M. Bockel, Mme Bousakla, Mme Brasseur, Lord Burlison, M. Dell'Utri, Mme Eymer, Mme Fernández Soriano (remplaçante : Mme Cortajarena Iturrioz), MM. Freire Antunes, Geveaux, Mme Graf, Mme Homburger, Mme Kanellopoulou, Mme Katseli, MM. Legendre, Loncle, M. Malins (remplaçant : M. Greenway), MM. Martins, Padilla Carballada (remplaçant : M. Fernández Aguilar), M. Silvestri, Mme Smith, Mme Soliani, MM. Van Winsen, Waalkens, Wille, Zacchera.

Membres assimilés : Mme Aleknaitè-Abramikienè, MM. Almassy, Anderlic, Czinege, Klim, Mme Kruk, Mme Maripuu, Mme Novakova, M. Piskorski, Mme Seitlova, M. Turlais, N ...

Membres associés : M. Gülçicek, Mme Holmberg, M. Ilicali, Mme Incekara, N ..., N ...

Membres associés assimilés : MM. Atanasov, Dimitrov, Mme Marculet Petrescu, M. Prodan.

Membres observateurs permanents : MM. Durkan, N ..., N ..., N ..., N ..., N ..., N ..., N ..., N ...

Membres observateurs permanents assimilés : N ..., N ...

N.B. *Les noms des participants au vote sont indiqués en italique.*

PROJET DE RÉSOLUTION

sur l'évolution de la perception du terrorisme par l'opinion publique et les médias

L'Assemblée,

- (i) Rappelant sa Recommandation n° 775 adoptée le 7 décembre 2005, qui incitait les parlements à adopter des législations similaires pour lutter contre le terrorisme dans toutes ses manifestations ;
- (ii) Constatant que plusieurs lois spéciales ont déjà été adoptées dans l'urgence et que des débats ont eu lieu dans chaque pays sans coordination des calendriers, privant ainsi les parlementaires d'éléments de comparaison utiles et d'une réflexion collective ;
- (iii) Regrettant qu'en matière de terrorisme, une médiatisation excessive suscite souvent la peur et l'angoisse du public et détourne les protagonistes de la recherche politique de solutions démocratiques ;
- (iv) Consciente que la pression de l'opinion publique nationale n'a pas toujours le même impact dans tous les pays européens et que la traduction en décision politique de la volonté des électeurs repose souvent dans une large mesure sur l'interprétation des sondages ;
- (v) Considérant avec préoccupation que le terrorisme d'Etat demeure une menace réelle,

INVITE LES PARLEMENTS NATIONAUX

1. A employer tous les moyens de contact et d'échange entre parlementaires pour faciliter la comparaison directe ainsi que la formulation et le développement de concepts et de solutions coordonnés, afin de parvenir à des propositions législatives plus efficaces dans la lutte contre le terrorisme ;
2. A dépasser les frontières nationales et à mettre en place une législation antiterroriste dans un cadre européen, en insistant sur le rôle des parlementaires nationaux dans ce processus, afin qu'ils puissent devenir les acteurs des décisions dans un contexte élargi ;
3. A organiser des séminaires et des débats qui associent les parlementaires nationaux à des acteurs de la société civile et des experts et réunissent également des représentants d'instances interparlementaires européennes spécialisées, dont les connaissances pointues des différentes pratiques et législations européennes leur permettraient de contribuer utilement à ces manifestations ;
4. A investir dans les moyens de communications pour faire passer des messages responsables au public, contrer la désinformation et le sensationnalisme médiatiques et encourager la diffusion d'une approche pédagogique qui permette aux citoyens de faire face aux nouvelles menaces pour la sécurité collective ;
5. A inciter leurs gouvernements respectifs à envisager la mise en place de mécanismes permettant d'assurer un contrôle indépendant des dispositions qu'ils prennent pour contrer la menace terroriste.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par Lord Burlison, rapporteur (Royaume-Uni, Groupe socialiste)

I. Introduction

1. Conformément à l'engagement de notre Assemblée en faveur de la lutte contre le terrorisme, la Commission pour les relations parlementaires et publiques se propose de compléter les analyses effectuées par les autres commissions dans leur domaine de compétence. Il convient notamment de citer le rapport de Luis Maria de Puig et de Bart van Winsen, membres de la Commission politique, sur « La lutte contre le terrorisme international : un défi pour l'Europe » (Document 1914, 7 décembre 2005) et la Recommandation n° 775 qui s'y rattache. Il faut aussi mentionner le rapport de M. Ignacio Cosidó Gutiérrez sur « La lutte contre le terrorisme international : aspects de défense » (Document 1900, 14 juin 2005), présenté au nom de la Commission de défense.

2. Notre commission s'est déjà penchée sur la question de la perception par l'opinion publique des nouvelles menaces dans le rapport de Giovanni Crema (Document 1781, juin 2002). Le présent rapport s'efforcera d'étudier les liens entre les sentiments de l'opinion publique, davantage sensibilisée à la menace terroriste par les médias, et les décisions politiques que les parlementaires sont appelés à prendre, notamment dans le cadre de l'approbation de nouvelles lois « antiterrorisme » qui préoccupent actuellement les parlements nationaux. Ces dernières années, tous les parlements ont dû faire face au problème du choix des moyens de lutte contre le phénomène terroriste, et découvert, au fil de longs débats, que l'approche n'était pas univoque, et que de nombreuses distinctions subtiles apparaissaient lorsqu'il s'agissait de définir précisément les actions et les sujets concernés, les options radicales imposant des entorses aux valeurs occidentales et des mesures restrictives des libertés individuelles qui ont toujours constitué l'essence de la société occidentale.

3. Un grand dilemme se pose aux législateurs : entre liberté et sécurité, comment ajuster les mesures de contrôle privatives tout en garantissant le respect des droits de l'homme ? Jusqu'à quel point la société occidentale est-elle prête à accepter un recul des libertés qui caractérisent la vie actuelle ? La recherche de cet équilibre, entre réponse efficace et sauvegarde des principes, a occupé et monopolise encore les discussions dans les parlements nationaux. La Commission pour les relations parlementaires et publiques estime qu'il serait fort judicieux d'avoir une information collective sur les solutions adoptées et compte ouvrir un forum de confrontation des points de vue qui pourra fournir des idées utiles pour tous : la spécificité de l'Assemblée de l'UEO, instance interparlementaire européenne compétente en matière de sécurité et de défense, offre cette occasion unique d'échanges entre parlementaires, dont chacun souhaite profiter pleinement.

4. La Recommandation n° 775, adoptée par l'Assemblée de l'UEO le 7 décembre 2005, rappelle que « tous les Etats membres de l'UE devraient faire des efforts soutenus pour adopter une législation similaire visant à isoler et à mettre hors la loi les individus et les organisations qui encouragent la violence armée, incitent à la haine religieuse ou raciale et exaltent le terrorisme » et souligne que dans ce domaine, « la politique antiterroriste de l'UE repose en grande partie sur la coopération intergouvernementale et qu'elle doit donc être soumise au contrôle d'une instance interparlementaire européenne ». C'est dans ce contexte que la commission soumet à l'Assemblée les réflexions développées dans ce rapport et le projet de recommandation élaboré par ses membres.

II. L'évolution de la menace terroriste

5. Donner une interprétation de la notion de terrorisme est une entreprise délicate si on veut éviter la polémique. Le terme n'a pas de synonyme et il est associé à des idées de contestation violente, de rébellion hors du commun. Que comprend-on par « terrorisme » et quel consensus existe-t-il sur ce sujet ?

6. La société de l'après-guerre a connu différentes manifestations « terroristes » à caractère local : les pays européens ont fait face à l'IRA en Irlande, à l'ETA en Espagne, aux Brigades rouges en Italie, à la Fraction Armée rouge en Allemagne, pour ne citer que les plus importants mouvements qualifiés de « terroristes ». Ensuite, il y eu des actions liées à la situation du Moyen-Orient qui ont concerné les citoyens des pays occidentaux, mais depuis les attaques et destructions spectaculaires du 11 septembre 2001, le terrorisme a franchi un nouveau degré à l'échelle mondiale et pris une orientation particulière qui requiert la recherche d'une solution générale.

7. Le réseau islamiste extrémiste d'Al Qaida est devenu le symbole du terrorisme international et est considéré comme doublement dangereux en tant que propagateur d'une idéologie (anti-occidentale) et comme organisation : il provoque des pertes en vies humaines et déstabilise sur le plan psychologique et politique les sociétés concernées. A côté du noyau central, il existe des groupes ethniques nationaux qui ont des objectifs plus locaux que planétaires et qui agissent dans des territoires spécifiques (comme en Tchétchénie et au Cachemire). On pourrait probablement mettre fin aux activités de ces groupes si des solutions locales étaient trouvées à chacun de ces conflits. Enfin, il y a des djihadistes indépendants qui ne sont pas nécessairement inspirés par Al Qaida : ils se fixent leurs propres objectifs et montent et exécutent leurs propres attentats. Evidemment, le risque de voir des groupes terroristes s'emparer d'armes de destruction massive, nucléaires, bactériologiques ou chimiques est grand, et cette variante de « terrorisme catastrophe » peut frapper subitement. Or, les Européens n'accordent pas la même attention à cette menace que les Américains, qui y consacrent l'essentiel de leurs efforts de sécurité intérieure (« homeland security »). D'emblée, il y a des différences entre les Etats dans leurs appréciations théoriques et politiques et donc dans les différentes options pour combattre le terrorisme.

8. La question du terrorisme ne revêt pas le caractère anodin d'un sujet de politique intérieure. Le terrorisme suscite des interrogations pour les hommes en tant que produits d'une civilisation et/ou d'une culture. Le terrorisme est une forme de guerre illégale ; il instrumentalise sa cause en prenant en otage, en séquestrant, en assassinant des personnes étrangères aux conflits, mais appartenant à la nation ou à la civilisation visée. « Cette menace terroriste apparaît d'autant plus inquiétante aux yeux des opinions publiques occidentales qu'elle est diffuse, mal identifiée, à la fois proche et lointaine »¹. Les terroristes se présentent comme des groupes, des nébuleuses ou des individus guidés par des motifs politiques, économiques, culturels, religieux, sociaux, personnels et identitaires. Leur objectif est aussi de faire connaître leurs revendications à la communauté internationale. Leurs armes sont connues : l'attentat suicide, la prise d'otages, l'assassinat, l'attaque ; en outre, les victimes civiles deviennent un élément de pression sur les Etats et l'opinion publique, ou une monnaie d'échange pour se financer. Les groupes terroristes dans la mouvance d'Al Qaida sont des groupes armés, oeuvrant dans la clandestinité et ignorant les frontières. Leur volonté de s'opposer à l'ordre établi passe par la médiatisation, la mise en avant de l'insécurité visant à pousser l'humanité dans une dialectique de guerre de religion globale.

9. Naguère, le terrorisme était considéré comme une technique d'anarchistes pour contraindre à des concessions politiques un adversaire beaucoup plus puissant, et le contre-terrorisme était, en général, une affaire de police. Avec la montée de l'islamisme radical, particulièrement à partir du milieu des années 1990 lorsque les Etats-Unis et leurs alliés au Moyen-Orient ont été désignés comme les ennemis, la négociation n'est plus de mise. L'affrontement, comme l'a montré le 11 septembre 2001, est désormais dénué de toute préoccupation tendant à une solution négociée. En réponse, le contre-terrorisme ne se contente plus d'être une activité policière mais il cherche, par le biais des armées, à frapper l'adversaire ou ses alliés réels ou supposés dans leurs citadelles. C'est le cas de l'Afghanistan, et plus récemment, de l'Irak.

¹ RAMSES 2006, IFRI, Dunod, Le terrorisme, p 99.

10. A côté des groupes terroristes issus des mouvements clandestins, il existe aussi un terrorisme financé et soutenu par des Etats qui poursuivent une politique de déstabilisation dans d'autres pays par le biais d'attentats et d'assassinats visant politiciens et journalistes. Ces actes n'étant jamais signés, les responsabilités restent confinées dans les arcanes des services secrets, et aucune revendication n'est présentée à l'opinion publique. Les messages d'intimidation sont pourtant clairs et concrétisent la menace de forces occultes prêtes à tout pour imposer d'autres choix politiques. La communauté internationale a tenté de répondre à ce genre de terrorisme par la création de tribunaux internationaux, mais l'expérience a démontré que les résultats sont plutôt décevants. Cette solution mériterait d'être réactivée avec plus de conviction et de soutien politique.

III. Les acteurs des décisions politiques

1. Un cadre de concertation globale

11. Depuis 2001, on assiste à une internationalisation des moyens juridiques et des décisions politiques à prendre pour la lutte contre le terrorisme. Dans le cadre des conventions collectives, il existait déjà un système de normes de sécurité mondiale, mais leur mise à jour présente bien des difficultés. En effet, depuis la Convention de Genève sur le statut des prisonniers de guerre et la Convention européenne des droits de l'homme, il a fallu faire des entorses au droit et adopter des interprétations nouvelles pour faire face à un problème qui dépasse le cadre historique dans lequel ces règles avaient été approuvées et appliquées. Il s'agit actuellement de trouver un nouveau point d'équilibre entre la poursuite de l'intérêt général et le respect des droits individuels, sujet délicat se prêtant à plusieurs interprétations.

12. En réaction aux attentats du 11 septembre, les Nations unies ont voté les Résolutions 1368 et 1373. La Résolution 1368 fut adoptée par le Conseil de sécurité le 12 décembre 2001 ; elle engage à « combattre par tous les moyens les menaces à la paix et à la sécurité internationales causées par les actes terroristes ». Cette résolution reconnaît ainsi que les actes terroristes internationaux sont des « menaces à la paix » ; sont visés les instigateurs, les auteurs et les complices des actes terroristes. Elle réaffirme aussi le « droit à la légitime défense individuelle et collective » énoncé à l'article 51 de la Charte des Nations unies. La Résolution 1373 a créé un comité de lutte contre le terrorisme. A l'intérieur de l'ONU, les négociations restent délicates : les membres sont divisés sur les références de base du droit international : la souveraineté des Etats et le devoir de non-ingérence, le droit à l'autodétermination et le droit de résister à l'occupation. Néanmoins, une définition minimaliste a été établie lors du sommet international sur la démocratie à Madrid en mai 2005 : « tout acte commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou des non-combattants, qui a pour objet d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire ».

13. Une stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme qui engage le Secrétariat général des Nations unies (discours du 2 mai 2006) est annoncée. Il s'agit de recommandations sans valeur contraignante mais à valeur stratégique. Les cinq piliers de cette stratégie sont les suivants : « dissuader les populations de recourir au terrorisme, priver les terroristes de moyens d'action, dissuader les Etats de soutenir le terrorisme, renforcer leur capacité de lutte antiterroriste et défendre les droits de l'homme ». En quoi consiste cette stratégie ? D'abord, dissuader les populations d'avoir recours au terrorisme implique une campagne mondiale de l'ONU, de la société civile et du secteur privé. « Le terrorisme sous toutes ses formes est inacceptable » assure Kofi Annan. Ensuite, priver les terroristes des armes conventionnelles et des armes de destruction massive (ADM). Cela passe par le contrôle du bioterrorisme et d'Internet. Enfin, il va de soi que le respect du droit international est capital.

14. Le Conseil de l'Europe a aussi élaboré des conventions. Elles s'appliquent aux Etats membres du Conseil. La convention de 1977 permet l'extradition des auteurs d'actes d'une gravité particulière et a été signée et ratifiée par 44 Etats membres. En 2005, une nouvelle convention a été ouverte à la signature. Elle a pour but d'accroître l'efficacité des instruments

internationaux existants et d'intensifier les efforts des Etats membres pour la prévention du terrorisme.

15. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe s'implique également. L'OSCE lutte contre le terrorisme à travers la gestion des frontières et notamment la répression du financement du terrorisme. Le défi consiste à mettre en œuvre une politique efficace contre le terrorisme dans le respect des droits fondamentaux et du droit international.

16. L'OTAN a proposé en 2001 d'invoquer la clause de défense collective de l'article 5 du Traité de Washington. Cet article stipule que toute attaque dirigée contre un de ses Etats sera considérée comme une attaque contre l'ensemble de ses membres et peut donner lieu à une réponse collective. Cependant, les Etats-Unis ont préféré réagir aux attentats terroristes indépendamment de l'OTAN et dans le cadre d'une coalition ad hoc.

17. Les pays membres du G8 soulignent l'importance de combattre toutes les formes de terrorisme. En 2003, le sommet d'Evian a lancé le Groupe d'action contre le terrorisme. Son but est avant tout d'améliorer le consensus au niveau politique. Le sommet de Gleneagles (7 juillet 2005, date des attentats à Londres) a mis l'accent sur la nécessité d'une meilleure connaissance des facteurs qui poussent à l'extrémisme et d'une réponse rapide et responsable. L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) a créé le Groupe d'action financière qui se donne pour objectif de promouvoir des stratégies de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

18. L'Union européenne agit à plusieurs niveaux. Le groupe TREVI (terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale) réunissait depuis 1975 les ministres de l'intérieur et de la justice et venait incarner la volonté politique des Etats. L'impossibilité d'adopter des décisions ayant force de loi a limité l'action de ce groupe. Il a toutefois instauré une coopération opérationnelle entre les Etats et ainsi développé la confiance entre pays membres. Cette confiance s'illustre par une autre collaboration : le Système d'information Schengen. Le SIS collecte les données des autorités policières et judiciaires sur les personnes recherchées et les objets volés. Depuis les événements de septembre 2001, l'Union européenne a chargé Europol d'établir annuellement un document sur la situation du terrorisme et plus récemment, en juin 2004, le Conseil européen a créé le poste de Coordinateur de la lutte contre le terrorisme : cette tâche a été confiée à M. Gijs de Vries, placé sous l'autorité du Haut représentant, M. Javier Solana. La mission du coordinateur s'est révélée bien difficile, celui-ci devant trouver un équilibre entre les compétences des gouvernements nationaux et celles de la Commission européenne dont il n'est pas membre, sans compter la politique hésitante de l'UE qui peine à jouer le rôle d'un protagoniste capable de s'exprimer d'une seule voix dans la lutte contre le terrorisme. Pourtant, le succès du travail de renseignement qui a permis d'éviter la catastrophe à l'aéroport de Londres en août dernier est la manifestation d'une activité menée par les autorités britanniques, probablement en coordination avec d'autres pays, et soutenue par leurs efforts.

19. Au niveau structurel, le Traité de Maastricht tente de communautariser les questions de sécurité : dans le cadre du troisième pilier, la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme devient « d'intérêt commun ». La décision cadre du 13 juin 2002 porte définition des infractions terroristes. Elle commence ainsi : « chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes intentionnels qui par leur nature ou leur contexte peuvent porter atteinte à un pays ». Avant son adoption, seuls sept Etats membres disposaient d'une législation sur le terrorisme.

20. Le 21 septembre 2006, les ministres de l'intérieur de l'UE se sont retrouvés pour faire le point sur le terrorisme et définir les priorités de l'Union dans ce domaine. Le coordinateur anti-terroriste de l'UE, Gijs de Vries, a dressé un bilan de la coopération entre les Etats membres qui montre, selon lui, des signes de « faiblesse ». Il a ainsi remarqué qu'en cas d'hyperterrorisme, l'Union ne dispose pas de moyens adéquats pour communiquer efficacement. Le Royaume-Uni a estimé qu'il fallait centrer l'action sur la recherche des explosifs en tenant compte des perceptions différentes du terrorisme selon les Etats. Le

Président de la Commission des libertés civiles du Parlement européen prévoit que ce phénomène durera « très longtemps en Europe », ajoutant que la sécurité est une des priorités des citoyens. Il faut donc accroître le contrôle démocratique du Parlement, qui n'est pas consulté sur ces questions.

21. Le 15 novembre 2006, lors d'une conférence sur le futur de l'Europe organisée à Copenhague, le Coordinateur antiterroriste de l'UE, M. Gijs De Vries, a rappelé que les citoyens attendaient énormément de l'Union dans le domaine la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Il a néanmoins déploré que l'Union européenne soit entravée dans son action et ne puisse protéger efficacement la population contre le terrorisme, en raison notamment de la règle de l'unanimité qui prévaut dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Il a fallu en effet plus d'un an aux ministres pour nommer à l'unanimité le directeur d'Europol et ils n'ont pu s'entendre sur la possibilité de mener des poursuites au-delà des frontières, alors que bon nombre d'Etats ont passé des accords bilatéraux en la matière. Il a fustigé l'attitude des ministres qui contournent les objectifs fixés par le Conseil européen, et remarqué que même lorsque le Conseil parvient à l'unanimité, il faut des années aux gouvernements et aux parlements nationaux pour élaborer et appliquer la législation.

22. Les parlements nationaux sont donc accusés de retarder le processus de mise en place d'un système commun de lutte contre le terrorisme, et certains d'entre eux sont montrés du doigt, notamment le parlement suédois, présenté comme l'exemple à ne pas suivre du fait qu'il exige que son gouvernement lui soumette la proposition de législation avant qu'elle puisse être agréée par le Conseil : cela repousse de fait les décisions de plus d'un an.

23. Les parlements nationaux sont tout à fait préoccupés par ce problème et estiment que l'Union n'avance pas à la vitesse souhaitée, chacun contribuant à la complexité des procédures. Une initiative a néanmoins été prise par le Parlement de Belgique et la Douma de Russie, qui ont voulu mettre en place une coordination directe entre les parlements nationaux en établissant une Conférence interparlementaire sur « La place et le rôle des parlements nationaux dans la lutte contre le terrorisme international », qui se réunit une fois par an, alternativement à Bruxelles et à Moscou, pour examiner les différents aspects du problème. Cette conférence s'est penchée sur l'harmonisation des législations nationales, les questions de droit international, les perceptions de menaces spécifiques. En outre, il a été procédé à une comparaison entre les procédures et les systèmes de gestion des différents pays. L'analyse est désormais poussée jusqu'à des aspects très spécifiques comme celui de la sécurité énergétique, thème à l'ordre du jour de la conférence de 2006. Le succès de cette initiative se reflète dans la participation accrue des membres des parlements de l'Union et de leurs voisins de l'Est à cette conférence, qui souligne une fois de plus la nécessité de se réunir dans le cadre de forums interparlementaires permettant la circulation des informations et la confrontation des idées pour avancer ensemble vers la résolution des problèmes communs.

2. Le cadre d'action de l'Etat

24. Chaque Etat demeure l'interlocuteur adéquat pour lutter contre le terrorisme, car c'est au niveau national que les mesures de sécurité se décident, bien que dans le respect des accords internationaux et en liaison avec les initiatives multilatérales. Plusieurs acteurs interviennent dans le débat sur la lutte contre le terrorisme ; à côté des pouvoirs politiques, les centres d'études et de réflexions stratégiques formulent les problématiques, orientent les débats et proposent des réponses. Les médias font écho en divulguant ces messages sous forme simplifiée. En général, on peut constater que l'opinion publique suit avec intérêt l'évolution des concepts. Elle est sensibilisée par les enquêtes publiées par les journaux, les radios, etc. Si la méthode a ses limites, elle fournit néanmoins une base sur laquelle peut s'orienter la réponse politique.

25. Les parlementaires se situent à la charnière des décisions : ils doivent être conscients des évolutions du terrorisme global, tout en restant des élus locaux, en faisant la synthèse entre conjoncture mondiale et demande interne. L'établissement de nouvelles règles de sécurité, dans le cadre des systèmes démocratiques, a été un exercice commun à tous les parlements

nationaux ces dernières années ; il serait donc utile que la Commission pour les relations parlementaires et publiques engage une réflexion sur les problèmes nationaux et les solutions nationales, en soulignant l'utilité de confronter ces démarches parallèles. On verra ainsi comment et dans quelles conditions tous les parlements ont voté des lois spéciales, adopté des budgets spécifiques et décidé des participations militaires ou de police. Les parlementaires ont-ils eu conscience des débats de même nature qui se déroulaient chez leurs voisins ? Et quels ont été les moyens d'information à leur disposition ? Ici encore, apparaît la nécessité d'établir des ponts. Ces liens plus efficaces permettront un meilleur échange d'informations. Il semble paradoxal que face à un problème mondial, les réponses restent fragmentées, multiples. Si l'action au niveau national est bien développée, il pourrait s'avérer utile pour tous les pays d'accroître la coordination et de multiplier les ententes en Europe.

26. Dans tous les pays, il est devenu évident que les instruments juridiques n'étaient plus adaptés aux circonstances et que les lois ne permettaient pas d'aboutir à un résultat efficace. Jusqu'à présent, la protection des citoyens était basée sur un schéma de réaction graduée, allant jusqu'à la réponse armée. Les forces de l'ordre étaient entraînées pour intervenir après un événement meurtrier. Au contraire, les actions terroristes ont montré que cette nouvelle forme de lutte doit être en bonne partie à caractère préventif et se dérouler en temps de paix, en employant même des structures et des modes d'action qui peuvent se heurter aux limites constitutionnelles des libertés individuelles telles que formulées aujourd'hui. La problématique de la réponse à apporter face à une nouvelle menace a donc occupé les débats politiques. On s'attache ainsi à définir de nouvelles catégories de délits, un nouveau rôle pour les services de renseignement, ainsi que pour les forces de police, l'armée, les services d'urgence.

27. Tout cela présume en parallèle la mise en place d'une pédagogie nouvelle à l'adresse de la population car le législateur doit assumer la responsabilité de répondre aux besoins de la société mais son action ne connaîtra le succès que si ses principes sont partagés et soutenus par la conviction de l'utilité des nouvelles mesures proposées et de leur conformité avec la justice. Au moyen d'une campagne d'information médiatique, on entame une redéfinition de la perception des risques et de nouveaux concepts d'autodéfense commencent à se diffuser. Le cas de figure d'une attaque imminente est présenté à la conscience collective comme base de réorganisation de la loi et du rôle des forces de l'ordre. Peu à peu s'est installée dans la conscience générale une acceptation des nouvelles attitudes à assumer individuellement et collectivement et le message passe sur l'importance de la participation de tous pour faire face au quotidien en adoptant une position différente. Sont déjà entrés dans les mœurs le principe des fouilles d'objets personnels à l'entrée de lieux publics et parfois l'observation d'événements singuliers autour de soi, ou la communication de données personnelles en collaboration avec les forces de sécurité. A contrario, la sécurité est à considérer comme un bien et non comme un mal. L'hystérie sécuritaire nuit à la démocratie. Par contre, la vigilance et une certaine prudence sont de bon aloi.

28. On comprend les multiples aspects que le législateur doit prendre en considération. L'élaboration des choix stratégiques est délicate. La réaction psychologique de la population doit faire aussi l'objet d'études spécifiques et de solutions législatives pour aider les gens à se défendre et entraîner les civils et les professionnels à affronter efficacement les situations critiques. Un des points essentiels à l'ordre du jour politique concerne l'optimisation de la capacité psychologique à se défendre, désignée sous le terme de « résilience » et présentée comme une solution primaire de lutte contre le terrorisme. Aux Etats-Unis, le « National Resilience Act » approuvé en 2003 a comme objectif de renforcer la capacité psychologique des Américains à se défendre : « mieux comprendre et gérer les réactions humaines, émotionnelles, comportementales et cognitives aux catastrophes ». Une fois de plus, le rôle du législateur s'inscrit davantage dans la prévention : mieux vaut prévenir que guérir. Le Département d'Etat des Etats-Unis définit le terrorisme comme étant un acte de violence exercé contre des civils par des organisations et des groupements illégaux, dans le dessein de déstabiliser un type de société, soit par la perpétration d'actes entraînant des victimes, soit par

l'intimidation d'importants groupes de personnes. Etant donné que l'intimidation constitue l'un des objectifs ultimes d'un acte terroriste, la capacité générale d'un groupe social à se défendre en pareil cas joue un rôle primordial, la peur générant dans la population un besoin de sécurité. Il constitue la base du consensus qui sous-tend les dispositions de police mises en place en parallèle, voire les interventions armées dans les cas les plus graves. De manière globale, les Etats-Unis considèrent les choses de leur point de vue ; l'Europe, quant à elle, porte un regard européen sur la lutte contre toute forme de terrorisme.

IV. La perception du terrorisme dans l'opinion publique selon les sondages

29. Certains citoyens qui bénéficient de la paix dans leur pays, en Europe notamment, ne se sentent pas pour autant en sécurité. Ils peuvent connaître la peur et celle-ci peut être alimentée par la violence, les actes terroristes de tout bord. « Ça, c'est aux terroristes que nous le devons. » Et aux médias qui sont les caisses de résonance des terroristes. « Le terrorisme fait relativement peu de victimes par rapport à d'autres formes de violence. Mais il généralise un sentiment d'insécurité et de crainte. Sentiment qui amène beaucoup à ne plus côtoyer que ceux qui partagent leurs convictions ou leur mode de vie, et à exclure de leur cercle ceux qu'ils perçoivent comme 'étrangers'².»

1. Evolution chiffrée du terrorisme

30. En premier lieu, on peut citer l'enquête réalisée par une équipe de chercheurs (GRIP) de l'université de Gand (Belgique). Les scientifiques se basent eux-mêmes sur une étude chiffrée de la Rand Corporation. L'enquête donne une vue d'ensemble du terrorisme international et national à travers le nombre de décès provoqués par les attentats. Deux idées reçues y sont battues en brèche. Tout d'abord, le terrorisme international connaît une baisse de régime importante.

31. L'année 2005 a été marquée par un déclin général du terrorisme international tant en nombre de victimes que d'attaques, respectivement de 40 et 30%. La perception du terrorisme international en tant que menace extérieure majeure n'est donc pas corroborée par la réalité des chiffres de mortalité. L'essoufflement du terrorisme international est illustré par deux séries de chiffres ; d'abord, le nombre d'événements : en 2004, il y a eu 393 incidents terroristes internationaux. En 2005, ce chiffre est tombé à 266. Ainsi, le nombre d'incidents terroristes internationaux connaît une baisse substantielle. Quant au nombre de victimes décédées au cours d'attentats internationaux, 733 morts ont été recensés en 2004 et 443 en 2005.

32. Selon une répartition régionale du nombre de morts victimes du terrorisme international, la menace, qui était autrefois répartie dans le monde entier, serait devenue plus régionale, le Moyen-Orient étant le plus touché. Ainsi, en 2005, presque neuf décès sur dix dus au terrorisme international se sont produits en Irak et en Jordanie (Amman, novembre 2005).

33. Ainsi, il existe bien une distorsion entre le sentiment d'insécurité, la peur et le danger réel du terrorisme. En 2001, les attentats du 11 septembre ont provoqué, à eux seuls, 2 978 morts. On constate de 2001 à nos jours une nette tendance à la baisse. En 2005, ce chiffre est descendu à 443 victimes décédées du terrorisme international. Dans une analyse plus fine, la répartition géographique des attentats est la suivante : 394 décès sur 443 en 2005 ont eu lieu au Moyen-Orient et dans le Golfe ; 35 ont eu lieu en Asie du Sud. Ainsi, le terrorisme international reste une question d'actualité ; cependant, les statistiques indiquent que cette menace est une alerte pour le Moyen-Orient et pour l'Irak, qui risque de se transformer en poudre pour la région.

34. Contrairement au terrorisme international, le terrorisme national suit une nette courbe ascendante, le nombre d'incidents et de décès ayant respectivement augmenté de 90 et 60%.

² Kofi Annan, discours prononcé à l'Assemblée générale des Nations unies, 19 septembre 2006.

En 2004, le terrorisme national a fait 4 333 victimes ; en 2005, 7 041. Cette augmentation est presque entièrement le résultat de la dégradation de la situation en Irak où le nombre de décès dus au terrorisme national a augmenté brusquement à partir de 2004.

2. L'écho auprès de l'opinion publique

35. Quels sont les rapports entre terrorisme et opinion publique ? Quels sont les sentiments, les connaissances et les craintes de la société civile en matière de terrorisme ? Diverses études offrent des réponses à cette question. Depuis 1973, la Commission européenne effectue un suivi régulier de l'opinion publique dans les Etats membres. Ce suivi constitue une aide précieuse à la préparation et à l'évaluation de son travail, et à la prise de décisions. Il n'existe pas d'enquête Eurobaromètre ayant spécifiquement le terrorisme comme sujet d'étude. Cependant, quelques enquêtes donnent une image de l'opinion européenne sur le terrorisme.

36. La société IPSOS a présenté le 9 mai 2006 à la Commission de défense de l'Assemblée nationale française les conclusions de son étude sur l'évolution des opinions publiques européennes face aux problèmes de défense. L'enquête est partie de l'appréciation des menaces pesant sur la paix par les Européens, qui ont répondu aux questions suivantes : « Selon vous, les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité dans le monde sont-elles aujourd'hui plus importantes, moins importantes ou ni plus ni moins importantes qu'il y a un an ? » Le résultat fait état de menaces prégnantes : pour 53% des personnes interrogées, elles se sont aggravées depuis un an, et pour 42% elles sont restées au même niveau. La proportion de personnes considérant qu'elles se sont aggravées varie toutefois selon le pays : elle est de 63% en Allemagne, mais seulement de 42% en Italie et de 47% en France. A la deuxième question : « Pour chacun des éléments suivants, dites s'il représente selon vous une menace très importante, peu importante ou ne représente pas une menace pour la paix et la sécurité dans le monde », la proportion de personnes répondant « très importante » ou « assez importante » dépasse les 80% dans chacune des cinq éventualités proposées. Il est à noter qu'elles sont plus nombreuses à répondre « très importante » qu'« assez importante », contrairement à ce que l'on observe habituellement dans les sondages d'opinion où les réponses s'orientent généralement vers des opinions qui engagent peu. Le terrorisme international vient en premier, étant considéré comme une menace « très importante » par 67% des personnes interrogées : il est suivi par les armes nucléaires, chimiques ou bactériologiques de destruction massive (65%) et par la montée des extrémismes (62%). Cette enquête a donné lieu à un débat au sein de la Commission de défense qui, même si elle constate l'émergence d'un consensus autour de réponses communes en Europe, s'interroge sur les opinions publiques dans les nouveaux pays membres de l'UE – influencés notamment par leur appartenance à l'OTAN – et pour lesquels les analyses sont encore insuffisantes.

37. Une étude publiée en juin 2006 par le « Transatlantic Trends Partners », soutenue par le German Marshall Fund, fait le point sur les rapports entre alliés atlantiques et en particulier sur les différentes perceptions de la menace terroriste. Les ennemis sont bien reconnus comme les mêmes des deux côtés de l'Atlantique, la menace du terrorisme est la première (79% aux Etats-Unis et 66% en Europe), suivie par l'Iran (redouté par 75% des Américains contre 58% des Européens). Sur la question de l'équilibre entre moyens efficaces de lutte et respect des droits de l'homme, on enregistre une certaine convergence entre Américains et Européens : tous acceptent désormais de plus en plus que l'Etat installe des caméras dans les lieux publics (78% des Américains et 71% des Européens), surveille les communications privées, le téléphone et l'Internet pour intercepter les projets des terroristes (54% des deux côtés de l'Atlantique) et qu'il ait accès aux comptes bancaires (majorité de 59% des Américains contre 39% des Européens). Le fondamentalisme islamique est aussi cité à 53% en Amérique et à 43% en Europe comme une menace qui, à la longue, pourrait mettre en cause la société du bien-être et provoquer le déclin de l'économie. Par contre, le soutien à une intervention militaire occidentale en Iran pour éliminer une source de terrorisme et d'instabilité recueille une majorité de 53% à peine en Amérique contre 45% en moyenne en Europe, avec un écart important, les Allemands se situant en bas de la fourchette avec 40% et les Britanniques en

haut avec 54%. Il est intéressant de signaler le décalage entre les propos des élites et ceux de l'opinion commune : 40% des parlementaires interrogés dans l'Union européenne et 38% des fonctionnaires de Bruxelles voient les rapports avec les Etats-Unis s'améliorer, contre seulement 16% des citoyens de base. C'est plutôt outre-Atlantique que les rapports s'inversent car seulement 40% des Américains souhaitent des relations plus étroites avec l'Europe. Et pourtant, c'est en Europe que 71% des sondés se prononcent pour la promotion de la démocratie dans d'autres pays, tandis qu'aux Etats-Unis, ce taux est descendu à 45%, avec respectivement 64% des républicains et 35% des démocrates, probablement touchés par l'expérience de l'Irak.

38. En juillet 2006, les résultats de l'étude publiée par l'institut BVA sur « Les Français et la défense », réalisée annuellement pour le ministère de la défense, reflètent les sentiments des citoyens face au problème du terrorisme. 83% des personnes interviewées font « confiance aux armées françaises » pour identifier les menaces terroristes dirigées contre la France et participer à leur prévention, sachant que 72% des sondés estiment probable une augmentation des conflits localisés. Les Français déclarent donc soutenir un effort d'augmentation des investissements de défense (72%), mais ce pourcentage est en diminution progressive (80% en 2002, 79% en 2003, 75% en 2004 et en 2005).

39. Votre rapporteur a également retenu le sondage intitulé « L'opinion publique dans l'Union européenne » publié en juillet 2006³. En effet, certaines questions des « Eurobaromètres standard » abordent ce sujet. Cette enquête, de nature assez généraliste, pose des questions spécifiques, notamment celle-ci : quelle sont les préoccupations principales des Européens ?

40. L'insécurité arrive à la deuxième place des préoccupations après l'emploi. Si le terme semble flou au premier abord, il n'en est pas ainsi en réalité : le sentiment d'insécurité est réel et désigne des zones où la liberté est menacée dans l'accomplissement de tâches simples, des faits qui concernent le quotidien : se promener dans la rue, prendre le métro, faire des courses, se déplacer en voiture, en train ou en avion. Autant dire que dans ces situations, les groupuscules terroristes tout comme n'importe quel individu mal intentionné et suffisamment armé peuvent s'attaquer à ces cibles. L'insécurité est citée comme seconde préoccupation principale par 24 % des Européens interrogés, chiffre inchangé depuis la précédente étude.

41. Dans les « anciens » Etats membres, cette préoccupation varie de 12% en Allemagne et au Luxembourg, à 54% en Irlande. Dans les nouveaux Etats membres, cette préoccupation est citée le plus souvent à Chypre (49%) et le moins souvent en Slovaquie (9%). Les chiffres parlent d'eux-mêmes et chaque statistique recèle une explication. Les Allemands et les Luxembourgeois sont très sereins : seulement 12% d'entre eux évoquent le terrorisme. A Chypre, 49% de l'opinion est préoccupée par son statut, son avenir et la coexistence avec la Turquie. En Irlande, la persistance du conflit révèle une opinion angoissée par l'insécurité (54%).

42. Le système de santé, l'immigration, et les retraites/pensions forment un deuxième groupe d'inquiétudes avec des valeurs comprises entre 18% et 10%.

43. En août 2006, un sondage organisé par VTSIOM (Centre russe d'étude de l'opinion publique) et publié par RIA Novosti donne un aperçu de l'attitude des Russes face au terrorisme : 49% de la population interrogée estiment qu'aujourd'hui, la situation n'a pas changé depuis les attentats perpétrés à Moscou et à Beslan ; 36% pensent que la situation s'est améliorée et seulement 4% jugent que les choses se sont dégradées. Les autorités sont-elles en mesure de protéger la population contre de nouveaux actes terroristes ? 51% des personnes interrogées pensent que non et elles sont 41% à exprimer un avis contraire. Il y a un an, la proportion était de 65% en faveur des pessimistes. En matière de prévention des attentats, les Russes affichent le même scepticisme à l'égard des autorités des principaux pays européens ; 45% des sondés estiment qu'en Europe la chose est impossible, alors qu'ils sont 41% à croire

³ http://ec.europa.eu/public_opinion/

que les attentats peuvent être prévenus. En 2005, il y avait 58% de pessimistes et 34% d'optimistes. En ce qui concerne l'autodéfense face au terrorisme, 51% des Russes ne prennent aucune mesure spéciale. Pour les 40% restants, la vigilance sur le lieu de résidence, dans les transports et les autres lieux publics est le premier comportement à avoir. 13% déclarent se rendre moins fréquemment dans les manifestations de masse et utiliser plus rarement les transports publics. 6% se sont initiés aux sports de combat, 3% prêtent assistance aux forces de l'ordre en participant à des patrouilles, 1% ont fait l'acquisition d'une arme. Par rapport à 2005, le pourcentage des Russes « se montrant vigilants » et évitant les rassemblements de masse est tombé respectivement de 46 à 40% et de 20 à 13% ; la part de ceux qui n'entreprennent rien de spécial est passée de 48 à 51%.

44. Si on ouvre le débat à l'échelle mondiale, on constate que lorsque les enquêtes s'élargissent aux populations des pays d'autres continents, les mêmes menaces ne se situent plus en première ligne. Réduire l'écart entre riches et pauvres est prioritaire par rapport autres problèmes de la planète : tel est le résultat d'un sondage mondial réalisé par Gallup International Association, publié en mars 2006. Au final, les sondeurs ont pu constater que 26% de la population se préoccupent au premier chef de la pauvreté et des écarts croissants entre riches et pauvres ; cette proportion grimpe même à près de 40% pour les régions de l'Amérique latine et de l'Afrique. Le deuxième enjeu mondial, le terrorisme, arrive loin derrière avec seulement 12%, suivi ensuite du chômage, des guerres et des problèmes économiques, avec respectivement 9%, 8% et 7%. La protection de l'environnement semble être un problème propre aux riches qui ne parvient à inquiéter que 6% des interrogés. On peut dire que le terrorisme menace les sociétés occidentales, qui sont d'ailleurs les premières visées, et que le problème n'est pas perçu comme « mondial » au sens propre du terme.

3. Le rôle des médias

45. Dans un monde où l'information et la communication jouent un rôle clé, les terroristes cherchent à utiliser l'impact médiatique que peut produire un acte violent. Les médias étant le meilleur vecteur de communication auprès de l'opinion publique, il est aujourd'hui facile de se faire entendre, que la cause défendue soit juste ou non. La rapidité des moyens de transmission (réseaux satellites, câbles, Internet), les choix en termes d'information (CNN, Al-Jazira, BBC) offrent une couverture accessible et presque illimitée aux terroristes. Ainsi, les détournements d'avions, notamment ceux perpétrés par les organisations palestiniennes dans les années 1970, ont connu un formidable impact médiatique au niveau mondial, de même que les attentats commis pendant les jeux olympiques de Munich ou celui perpétré à l'aéroport de Lod le 30 mai 1972 par l'Armée rouge japonaise, ainsi que l'assassinat par la Fraction Armée rouge en octobre 1977 de Hans Martin Schleyer, chef du patronat allemand. Si les attentats du 11 septembre ont marqué ce début du XXI^e siècle, la lutte contre le terrorisme risque d'être le fer de lance des décennies à venir et les médias d'en être le « fidèle relais ».

46. Finalement, qu'est-ce que le terrorisme ? Un rapport triangulaire s'installe entre les protagonistes : le terroriste veut obtenir quelque chose du gouvernement par l'intermédiaire de l'opinion publique qu'il veut terroriser de la façon la plus spectaculaire possible. L'opinion publique est influencée par les médias qui donnent parfois une projection outrée des événements terroristes. Il y a contradiction entre le devoir de servir le public, de l'informer par des images, des discours et par souci d'authenticité, et les impératifs du temps de crise auquel les journalistes sont mal adaptés : l'honnêteté de ces derniers peut être abusée en période troublée. Tout comme l'Etat essaie de canaliser l'information en temps de guerre, puisque de manière générale, pour les affaires politiques, le silence est protecteur, la question se pose pour cette nouvelle forme de guerre en temps de paix, considérant que le rôle des médias est beaucoup plus important aujourd'hui qu'autrefois car les grandes agences de presse disposent d'un pouvoir d'investigation considérable susceptible de se prolonger au niveau de l'information ou de la désinformation. Mais si la liberté d'expression constitue un principe de base des démocraties occidentales, comment justifier que le pouvoir politique impose ses

directives en matière d'information pour faire passer des messages à l'opinion publique sous la forme qu'il considère la plus utile ?

47. La nécessité d'une éducation de la conscience citoyenne dans la société civile exige de développer des politiques qui préviennent les risques terroristes et de poursuivre en parallèle un travail de terrain et de sensibilisation. Ces politiques doivent être comprises et partagées par la société qu'elles sont censées protéger. Cependant, proposer des scénarios de fiction serait mal perçu par l'opinion publique : ce serait « mélanger les genres », se servir des méthodes des médias, instrumentaliser des images de souffrance pour convaincre de l'opportunité des mesures d'urgence. A chacun son rôle et ses instruments.

48. Or, la finalité des médias n'est pas de mettre en œuvre une pédagogie, mais d'attirer l'audience : ils opèrent dans un contexte de marché et répondent à une logique commerciale et audiovisuelle. Les médias ont été quelque temps considérés comme un quatrième contre-pouvoir venant contrebalancer les excès des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il existe aujourd'hui des agences générales de presse capables de couvrir des régions entières du monde : à travers leurs dépêches, leurs journalistes et leurs correspondants locaux, le « contre-pouvoir » n'est plus loin d'atteindre le statut de pouvoir principal, en mesure d'influencer la politique d'un pays, voire de plusieurs.

49. Dans la société américaine, les médias occupent une place considérable : le 11 septembre 2001, l'Amérique était en guerre. Les grandes chaînes de télévision ont très vite soulevé la polémique et les attentats ont été considérés d'emblée comme une provocation, un acte de guerre commis du jour au lendemain. Les médias n'ont pas évité les pièges de l'information, au risque de caricaturer les événements et, les années suivantes, les productions cinématographiques se sont multipliées, se livrant une bataille d'interprétation de ces attentats, tandis que la société américaine continue à vivre avec émotion ce fait majeur de son histoire.

50. L'Europe a connu des attentats à caractère international à Madrid et à Londres, puis a évité en août 2006 la catastrophe grâce à l'intense travail en amont des policiers britanniques et à la coopération internationale des services de renseignement. Si l'on compare l'usage qui est fait des images par les médias européens, on le trouve plus équilibré et moins envahissant qu'aux Etats-Unis : il visait davantage la prise de conscience que le côté spectaculaire. Les politiciens ont joué l'apaisement mais aussi la fermeté, en essayant de dissocier les problèmes liés à l'immigration et à l'intégration – toujours présents dans l'esprit des citoyens européens – de ceux découlant du terrorisme et en rouvrant le débat sur l'intégration des cultures.

51. Cet aspect fondamental du rapport avec les médias pour la réussite d'une politique de lutte contre le terrorisme est bien présent dans la stratégie de l'UE et encore récemment, en septembre 2006, lorsque le Ministre de l'intérieur britannique, John Reid, a convoqué un sommet avec ses homologues allemand, français, slovène et portugais (qui prendront la suite des présidences tournantes de l'UE) pour tirer les conclusions du travail accompli et focaliser les prochaines étapes, le souci de la communication avec le public a été mentionné parmi les plans d'action :

« Nous devons rallier nos électeurs à notre cause en faisant preuve de transparence – en adoptant clairement l'approche qui est dictée par la logique et en plaçant le problème en perspective – en expliquant la nature et l'ampleur de la menace sans l'exagérer. L'UE devrait faire de gros efforts pour donner une plus large publicité à sa stratégie antiterroriste et, sans banaliser son analyse, la populariser pour qu'elle soit le plus largement possible consommée par le public.

La difficulté pour tous les gouvernements de l'UE qui tentent de désorganiser et de prévenir les attentats terroristes, est que les moyens les plus efficaces sont des moyens peu spectaculaires, voire invisibles, tels que la collecte du renseignement, le maintien de l'ordre, la fermeture de comptes bancaires, la surveillance d'individus, beaucoup de travail sur le terrain, la réduction de la vulnérabilité des objectifs stratégiques clés, etc. Mais du fait même que ces efforts sont peu frappants et passent trop souvent inaperçus, ils risquent de ne pas être encouragés. A cela s'ajoute une tendance naturelle à un retour progressif à la routine. Trop

souvent, passé le choc d'un attentat terroriste majeur, l'attention et la volonté politique faiblissent.

Nous devons mettre au point des moyens novateurs pour utiliser les nouveaux outils médiatiques – tels que l'Internet et la télévision par satellite – pour toucher de nouveaux auditoires. Les médias joueront un rôle critique pour atténuer les effets psychologiques généraux sur le public. Les médias occidentaux doivent admettre qu'il est de leur responsabilité de diffuser l'information avec sérieux et éviter de se faire exploiter par ceux qui veulent répandre la psychose de la peur et amplifier leur message extrémiste. »

V. Conclusions

52. Tous ces éléments constituent un enjeu, avec des ramifications à l'échelle nationale, européenne et mondiale, que le législateur doit maîtriser. La difficulté, due à l'ampleur du défi, est évidente, et les parlementaires pâtissent de l'éparpillement des moyens leur permettant d'instaurer une coopération sérieuse dans ce domaine. Par contre, les gouvernements disposent de recours institutionnels plus rapides pour mettre en œuvre des décisions coordonnées. Dans nos sociétés contemporaines, l'influence des médias qui exercent un impact direct échappant à tout contrôle est aussi un facteur dominant.

53. L'opinion publique évolue vite dans un sens mais elle est tout aussi prompte à se retourner, et on peut également moduler son interprétation, d'où un certain scepticisme envers les résultats des sondages qui fleurissent dans les médias. Et pourtant, il n'y a pas de moyen plus sûr pour mesurer les souhaits et le soutien des électeurs aux choix politiques que de réaliser des enquêtes axées sur des hypothèses simplifiées. Il est par ailleurs important de maintenir un pluralisme de sources, au niveau national et européen, pour composer un cadre plus équilibré et réduire les risques de manipulation : le financement des instituts d'études, des centres spécialisés et universitaires ne devrait pas être négligé, et les responsables devraient plus souvent être invités à débattre leurs résultats avec les commissions parlementaires compétentes.

54. Les politiques, ensuite, ne devraient pas attendre qu'un consensus écrasant se dégage en faveur de certaines initiatives car, dans le domaine de l'ordre public et de la limitation des libertés individuelles, il est compréhensible qu'il y ait certaines résistances. Or, dans un système de démocratie évolué, on peut imaginer qu'un consensus sur les grandes valeurs se soit établi entre citoyens et gouvernants et que ces derniers aient le devoir d'aller de l'avant avec courage pour faire appliquer les décisions nécessaires. Mettre en place un système efficace de lutte contre le terrorisme, expliquer l'ampleur du défi, faire face aux résistances, aider la population à développer une nouvelle conscience, tout cela demande un effort et une volonté déterminée de la part du pouvoir constitué.

55. Les décisions adoptées au niveau européen souffrent déjà d'un manque de communication ou de transparence : la plupart des personnes – selon les sondages – peuvent imaginer que des mesures soient prises mais ne sont pas au courant des programmes en cours et même les parlementaires en ignorent souvent au moins une partie du contenu. Et pourtant, ils sont appelés à voter des lois nationales en application d'autres décisions prises ailleurs, avec le sentiment de frustration de suivre la volonté des exécutifs qui, eux, disposent d'un réseau d'information mieux organisé. On n'insistera donc jamais assez sur la nécessité pour les parlementaires de se donner les moyens de s'informer et de confronter leur réalité nationale avec le contexte européen et international dans lequel doivent s'opérer les choix politiques. L'Assemblée de l'UEO maintient son engagement sans faille à ce propos, en rassemblant les parlementaires autour des questions de sécurité et de défense et en assurant ainsi la continuité d'un travail qui, depuis déjà cinquante ans, a permis de promouvoir des idées qui ont porté leurs premiers fruits dans la construction de l'Europe de la sécurité et de la défense.

