

## **Vers une nouvelle orientation de la politique allemande de sécurité**

### **Groupe de travail sur la sécurité internationale**

- Sur le plan de la politique de sécurité, l'environnement de l'Allemagne a évolué de manière extrêmement rapide au cours des dernières années. Les défis et les menaces pesant sur l'Allemagne sont devenus plus diffus, et requièrent une approche globale.
- La seule possibilité pour tenter de répondre à ces nouveaux défis consiste à mettre en œuvre une réflexion transversale sur la sécurité, réunissant tous les ministères concernés à tous les échelons de l'action gouvernementale et intégrant dans toute la mesure du possible les acteurs non-gouvernementaux au sein d'un réseau de sécurité.
- Les défis à relever imposent trois grands champs d'action : doter l'Allemagne d'un projet global de sécurité, européeniser les forces armées classiques et assouplir les instruments de la politique de sécurité.
- Au sein du projet global de sécurité, la Bundeswehr doit se concentrer sur deux missions essentielles. D'abord, la défense de l'Alliance, qui restera la mission première des forces armées allemandes, à laquelle il faut ajouter l'entraide administrative sur le territoire fédéral, dans le cadre des possibilités qui existent aujourd'hui. Viennent ensuite les interventions sous mandat de la communauté internationale en dehors du territoire de l'Alliance dans le cadre de coalitions multilatérales.

---

**Le groupe de travail "politique internationale de sécurité"** est un forum de la Fondation Friedrich Ebert consacré à l'échange de vues sur les sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité. Les membres du groupe de travail sont issus du Bundestag, des ministères fédéraux et d'instituts scientifiques.

En font notamment partie : Franz H.U. Borkenhagen, Hans-Georg Ehrhart (IFSH), Roland Kästner, Christos Katsioulis (FES), Gero Maass (FES), Detlef Puhl, Sammi Sandawi, Michael Schäfer, Axel Schneider, Oliver Thränert (SWP).

## Introduction

La politique allemande de sécurité a besoin d'une réflexion globale, prospective et commune, dans laquelle les forces armées constituent un instrument parmi beaucoup d'autres. Elle doit s'inspirer de l'idée maîtresse d'une "Europe, force de paix". Les principes d'une politique de sécurité tournée vers la paix consistent à :

- Etablir comme norme à toute action la coopération en matière de sécurité et les transformations pacifiques ;
- S'intégrer et s'adosser aux organisations internationales et régionales de sécurité, en particulier aux Nations Unies ainsi qu'à l'Union européenne et l'Alliance atlantique ;
- Donner la priorité aux stratégies préventives, sans exclure les interventions par des moyens coercitifs dans le respect du droit international ;
- Créer les instruments civils et militaires nécessaires à une gestion constructive des conflits ;
- Instituer une étroite coopération avec les acteurs de la société civile, en particulier les organisations non-gouvernementales.

## L'environnement de sécurité

La mondialisation a entraîné un rapprochement croissant et des dépendances mutuelles entre les Etats et entre les sociétés. Avec la mobilité des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, les distances géographiques sont plus faciles à franchir. Les interdépendances entre les Etats et les sociétés reposent sur une imbrication économique intense et la constitution de réseaux engendrés par les systèmes mondiaux ouverts d'information et de communication. Ainsi, les risques n'affectent plus seulement l'échelon national ou régional, mais peuvent aussi, dans bien des cas, avoir des effets transnationaux, et même souvent mondiaux, qu'il s'agisse des crises économiques, des catastrophes naturelles et de leurs conséquences, ou des idéologies encourageant la violence.

Une des caractéristiques centrales de la mondialisation, c'est la diffusion du pouvoir des Etats nations vers des acteurs sociétaux, transnationaux et non-gouvernementaux.

L'érosion des capacités de pilotage des Etats permet une "mondialisation parallèle" : la corruption transnationale, la traite des êtres humains, les trafics de drogue, le commerce des armes légères - le crime organisé. Ainsi s'estompent les frontières classiques, qui jouaient un rôle prépondérant dans le discours sécuritaire traditionnel : entre Etat et non-Etat, et donc entre public et privé ainsi qu'entre les plans intérieur et extérieur, ou national et international. Les capacités de contrôle et de pilotage, tant nationales que transnationales et internationales, ont toujours un temps de retard par rapport à cette nouvelle complexité.

A côté de la mondialisation, et pour partie de son fait, on peut constater deux tendances ayant également un impact indirect sur la sécurité :

Dans pratiquement toutes les sociétés occidentales, on observe un déclin démographique qui va placer les forces de sécurité, dans l'avenir, devant un défi énorme de recrutement d'effectifs. Les problèmes de recrutement massifs, tant au plan quantitatif que qualitatif (du fait de la course croissante à la relève - qui les mettra en concurrence avec les entreprises privées - mais aussi du fait des exigences accrues à l'encontre des jeunes recrues) risquent dès à présent de remettre en question les modèles actuels classiques d'organisation de la défense, autour de la conscription et du volontariat.

Face à cette situation, on constate le phénomène inverse dans de nombreux Etats du Sud, dans lesquels les jeunes sont beaucoup plus nombreux que les personnes âgées. Leurs possibilités d'épanouissement politique, économique et social sont toutefois fortement limitées. Cela les expose davantage aux tentations de l'émigration, des idéologies violentes, et accroît donc le risque de conflits à l'intérieur des Etats, et le risque de débordement ou de contagion dans les Etats voisins.

Parallèlement, la capacité de nombreux Etats d'assurer la cohésion sociale et le contrôle social diminue lorsque, pour des considérations démographiques et financières, ils confient nombre de leurs missions à des opérateurs privés, qui, dans le domaine de la sécurité, sont parfois des prestataires de service et des entreprises exerçant à l'échelle mondiale. Ainsi, la sécurité est de plus en plus privatisée, ce qui nuit au contrôle démocratique et à la garantie du monopole de la violence de l'Etat.

### *Les conséquences pour la sécurité*

La perte de pouvoir de l'Etat, que l'on peut globalement constater, conduit à une érosion du monopole de la violence étatique. A cet égard, trois facteurs jouent un rôle crucial : D'abord, les privatisations dans le domaine de la sécurité et le manque de contrôle démocratique qui en découle. Ensuite, le rôle croissant joué dans le domaine de la sécurité par les acteurs non-étatiques tels que les groupements terroristes et les organisations criminelles. Enfin, la prolifération des technologies de la force. Car les progrès des connaissances et les avancées en recherche et développement en matière de sécurité, ajoutés à leur prolifération non contrôlée et à coûts réduits, constituent un défi majeur pour la future politique de sécurité, et conduisent globalement à dévaloriser les capacités des forces armées traditionnelles.

- L'imbrication étroite du système financier international et son manque de transparence menacent les Etats et les sociétés par le biais des dégâts économiques et sociaux issus notamment de la spéculation, des malversations financières ou de l'emploi délibéré des réserves de change. La capacité des Etats à entretenir des forces de sécurité telles que les forces armées et la police pourrait ainsi à terme s'en trouver réduite, ce qui aurait des conséquences durables sur leur capacité à se défendre ou à organiser un ordre de paix à l'échelle internationale.
- Les sociétés ouvertes sont vulnérables par leurs systèmes de communication et d'information. La protection des réseaux d'information deviendra ainsi l'une des tâches les plus importantes de la politique de sécurité dans l'avenir, puisque les cyber-attaques peuvent de plus en plus être utilisées comme des "armes" aussi bien par des acteurs étatiques que non-étatiques. Ce faisant, les frontières s'estompent entre criminalité économique, espionnage, sabotage et attentats terroristes. Mais pour le moment, les missions des forces de sécurité restent mal définies face à ces menaces.
- La réduction croissante des moyens a deux conséquences indirectes pour la sécurité de l'Allemagne et de l'Europe. D'abord, la raréfaction des ressources économiques clés, comme le pétrole, les métaux précieux ou les terres rares, augmente la fragilité des économies oc-

cidentales et accroissent le risque de chantage politique de la part des producteurs qui disposent de ces ressources. Ensuite, la fréquence et l'intensité des conflits régionaux suscités par le partage de ressources vont aussi être accrues par l'impact du changement climatique. Les conflits pour l'accès aux ressources existentielles comme l'eau ou les terres arables contraignent les populations à choisir l'exode, tandis que d'autres sont chassés de leurs terres. Combinés à la prolifération notamment des armes légères, les conflits autour des ressources déstabilisent ainsi non seulement les structures nationales, mais aussi les grands ensembles régionaux.

- Le crime organisé est jusqu'ici un gagnant de cette mondialisation parallèle évoquée plus-haut. Elle sert de courroie de transmission pour l'approvisionnement en armes comme pour la fourniture de capitaux.

Cet aperçu fait apparaître les risques et menaces concrets auxquels doit répondre une politique de sécurité efficace pour l'Allemagne et l'Europe.

- La prolifération des armes nucléaires continue de représenter une grave menace pour la sécurité de l'Europe et de l'Allemagne. Malgré la relance mondiale de la politique de désarmement autour de la notion de "Global Zero", le risque d'une course à l'armement nucléaire demeure. Particulièrement à l'échelon régional au Proche/Moyen Orient, le programme nucléaire iranien rend ce risque concevable. Avec la prolifération des technologies des missiles, cette course à l'armement constitue une menace directe. La possibilité que des groupes terroristes soient en possession de matériel nucléaire est tout aussi réelle, étant donné l'existence d'un "marché noir" du nucléaire et la mauvaise sécurisation des stocks de certains Etats. Si ce risque devenait réalité, un petit groupe serait en mesure, au moyen d'une "bombe sale", de causer des dommages colossaux.
- Même si l'Allemagne est entourée d'amis et même si la menace directe de la part d'acteurs étatiques semble aujourd'hui très improbable, on ne saurait exclure totalement les risques émanant d'autres Etats. Les velléités de pouvoir de puis-

sances régionales doivent rester présentes dans les esprits, quand des politiques agressives menacent des régions et des voies de communication importantes pour la sécurité de l'Allemagne. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le Proche/Moyen Orient, où pourrait s'engager une course à l'armement, susceptible de déboucher sur la détention d'armes nucléaires par plusieurs Etats.

- Les zones dans lesquelles les Etats sont défaillants représentent également un risque, parce qu'elles constituent un point de départ important pour un grand nombre de menaces pesant sur la sécurité. En outre, ces zones ont un effet de "contagion" dans la mesure où les conséquences directes qu'elles entraînent, comme les mouvements de population et le déplacement de réfugiés, ont tendance à déstabiliser la région concernée, et à aggraver ainsi les risques pour la sécurité.
- Le terrorisme menace les vies humaines, cherche à miner l'ouverture d'esprit et la tolérance dans nos sociétés, et constitue une menace croissante pour l'Europe. Les mouvements terroristes sont de mieux en mieux équipés, capables de fonctionner en réseau et prêts à tuer des êtres humains à grande échelle. L'Europe est à la fois une cible et une zone de repli de ce terrorisme, qui se concentre toutefois plus particulièrement sur les zones dans lesquelles l'autorité publique est défaillante.
- Le crime organisé profite également de ces zones. A côté du désormais presque "classique" trafic de stupéfiants, ce sont surtout le blanchiment d'argent et les filières d'immigration clandestine, la traite d'êtres humains et le trafic d'armes, les trafics de produits précieux en tout genre qui constituent les activités les plus lucratives. Les technologies de communication modernes ouvrent au crime organisé de nouvelles possibilités dans le secteur de la criminalité économique et de la cybercriminalité. La relation entre motifs terroristes et criminels a un effet de plus en plus déstabilisant, en particulier dans les Etats instables. En effet, l'une des spécificités du crime organisé consiste à prendre une part active dans la politique, les médias, l'administration, la justice et l'économie, ce qui accroît encore

la plénitude de son pouvoir. Une forme particulière de criminalité organisée, la piraterie, fait peser un risque croissant sur les principales voies commerciales maritimes, et utilise ainsi la vulnérabilité de l'économie mondialisée.

### **Les intérêts allemands en matière de sécurité**

Pour l'Allemagne, les intérêts en matière de sécurité consistent à :

- Préserver sa souveraineté et garantir son intégrité territoriale, ainsi qu'assurer la sécurité de ses citoyens dans le cadre de l'Union européenne ;
- Défendre les droits de l'homme et renforcer le droit international, et soutenir ainsi l'organisation des relations internationales autour de normes réglementaires et juridiques. Cela comprend aussi, comme nous l'avons évoqué plus haut, l'intégration dans les organisations internationales, en particulier les Nations Unies ;
- Maintenir l'intégration dans l'Alliance atlantique et donc remplir ses obligations à l'égard de l'Alliance. Pour cela, l'Allemagne doit assumer des responsabilités correspondant à sa taille et à son importance et participer aux prises de décision ;
- Gérer de la façon la plus préventive possible les crises et conflits susceptibles de nuire à la sécurité de l'Allemagne et de l'Europe, mais aussi participer à la gestion de crise et, si nécessaire, maintenir ou rétablir la paix et la stabilité sur la base du droit international ;
- Empêcher la prolifération des armes nucléaires et endiguer le terrorisme international ;
- Protéger les fondements économiques de l'Allemagne pour maintenir son niveau de prospérité ;
- Lutter contre la faim dans le monde dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement des Nations Unies, afin d'éliminer une des causes centrales de l'insécurité.

## Les missions de la politique allemande de sécurité

Les intérêts allemands en matière de sécurité requièrent une approche politique globale, parce que les risques et les menaces se situent pour partie hors des limites de compétence des ministères existants. Il faut aujourd'hui dépasser la distinction entre sécurité intérieure et extérieure, qui s'explique par l'histoire, mais qui commence à poser problème à l'ère de la mondialisation des flux d'information, de personnes et de biens, et alors que les réseaux agissent de façon transnationale. A la délimitation actuelle entre sécurité intérieure et extérieure en fonction des frontières territoriales, il faut substituer une politique de sécurité délimitée selon ses besoins de fonctionnement, ses capacités et ses processus. Ce faisant, il faut toutefois veiller au respect des rôles différents qui incombent respectivement aux forces armées, aux forces de police et aux services de renseignement.

La seule possibilité de répondre au moins partiellement aux nouveaux défis consiste à mettre en œuvre un mode de pensée transversale en matière de sécurité à tous les échelons de l'action gouvernementale, et à intégrer autant que faire se peut les acteurs non-gouvernementaux dans un réseau de sécurité. A l'échelon opérationnel, il existe déjà une équivalence avec "l'approche de sécurité intégrée". Toutefois, cela nécessite une nouvelle culture de la sécurité, qui doit se consolider davantage non seulement au plan national, mais aussi dans le cadre des organisations internationales, et en particulier au sein de l'UE, de l'OTAN et des Nations Unies. La dissolution progressive, par la mondialisation, des frontières entre intérieur et extérieur, étatique et non-étatique, doit se refléter dans les niveaux d'action de la politique de sécurité :

- La politique allemande de sécurité doit maîtriser les menaces à titre **préventif**, c'est à dire agir avant que ces menaces n'aient d'effet massif sur la sécurité allemande et européenne. Cette démarche préventive requiert une analyse commune, une planification commune, une concertation toujours étroite entre instruments civils et militaires, et surtout une ligne politique claire incluant tous les moyens disponibles : diplomatie, instruments économiques, coopération au développement, travail de police et enfin moyens militaires. La politique alle-

mande de sécurité doit donc être refondue pour s'adapter à l'évolution de son cadre, tant en termes de rythme que d'organisation.

- L'approche **globale** de la sécurité implique une modification de l'organisation interne des ministères concernés. Il faut une concertation et des structures de prise de décision interministérielles pour garantir l'imbrication étroite des instruments utilisés et répondre au plus vite aux exigences internationales. Le plan d'action "prévention civile des crises" en a été une première ébauche, mais sa mise en œuvre a malheureusement échoué. Pour répondre à cette logique interministérielle, il faut donc repenser le rôle de coordination de la Chancellerie et la responsabilité du Bundestag, pour donner un ancrage large à la politique de sécurité au Parlement et dans la société.
- La mise en œuvre de la politique de sécurité doit se faire **conjointement** avec nos partenaires dans un cadre international et sur la base du droit international. Non seulement cette approche apporte la légitimité nécessaire, mais elle constitue aussi la plupart du temps le seul mode d'action susceptible de réussir. Cela permettrait en outre la spécialisation de certains partenaires pour certaines capacités essentielles, et donc un partage des tâches à l'échelon international ; un tel partage suppose toutefois une degré élevé d'entente politique et des structures décisionnaires démocratiques telles qu'elles n'existent, à l'état d'ébauche, que dans le cadre de l'UE. L'action commune requiert en outre une étroite concertation avec les partenaires dans la planification des capacités civiles et militaires.

## L'Allemagne, acteur de la sécurité internationale

Face à une menace diffuse et à la nécessité d'une coopération internationale, la sécurité de l'Allemagne est aujourd'hui garantie par son intégration au sein de l'UE et de l'OTAN et par son engagement au sein des Nations Unies. Toutefois, l'UE et l'OTAN sont de plus en plus sollicitées pour apporter leur aide à la communauté internationale, et ainsi, la capacité de l'Allemagne de participer à la sécurité internationale par des moyens civils,

mais aussi par des moyens militaires, est également davantage sollicitée.

Mais l'Allemagne oscille entre une culture de la retenue et l'affirmation d'une responsabilité internationale. L'importance croissante du pays au plan international n'a pas encore trouvé son équivalent dans la culture allemande de la sécurité. Les nouveaux défis qui se dessinent doivent donc à la fois être ancrés dans le discours allemand et être abordés de façon pratique. Actuellement, la politique allemande de sécurité se concentre sur l'engagement en Afghanistan, ce qui risque de créer une distorsion dans ce débat, et de limiter la vision de la politique en matière de sécurité à un type restreint d'intervention, qui comporte des éléments essentiellement militaires. La planification de l'organisation de la Bundeswehr, qui relève de cette logique, menace de figer pour des années notre profil capacitaire sur ce type d'intervention.

Il faut au contraire que la politique allemande de sécurité suive davantage des orientations stratégiques et soit capable de réagir avec souplesse. En tant qu'acteur de la sécurité internationale, l'Allemagne ne peut être prise en compte et prise au sérieux que si elle parvient à définir clairement ses intérêts et si elle entretient une gamme d'instruments opérationnels prêts à l'emploi pour les défendre, avec notamment, parmi ces instruments, les forces armées. Puisque ces intérêts excluent toute ambition purement nationale en matière de sécurité, le rôle de l'Allemagne au sein de l'UE, dans le cas concret de la Politique de Sécurité et de Défense Commune, ainsi que dans l'OTAN, revêt une importance essentielle. C'est là que l'Allemagne doit devenir le moteur du multilatéralisme effectif. L'approche s'appuyant sur des plateformes multilatérales a fait ses preuves, mais ne suffit plus en la matière. Outre l'engagement en moyens financiers et humains, il faut développer les initiatives allemandes en vue d'un approfondissement de la coopération multilatérale. Dans ces conditions, il devient possible et réaliste pour l'Allemagne d'assumer une responsabilité pour la sécurité mondiale.

## **Face aux nouveaux défis, une nouvelle politique de sécurité**

Les défis à relever ouvrent principalement trois champs d'action : un projet global de sécurité pour l'Allemagne, l'eupéanisation des forces armées classiques, et l'assouplissement des instruments de la politique de sécurité.

### **Le projet global de sécurité**

La sécurité est un domaine transversal, dont la pertinence s'étend à presque tous les champs de l'action politique. Elle nécessite donc une concertation étroite entre les différents ministères, pour pouvoir réagir de façon harmonisée aux défis posés. Une acception commune et porteuse d'avenir de la politique de sécurité devrait fournir la base d'une analyse et d'une planification interministérielle, qui ne soit plus coordonnée par le ministère de la Défense, mais par la Chancellerie. Cela comprend :

#### *Une conception de la sécurité nationale*

La "conception de la sécurité nationale" devrait inclure l'analyse des défis, les intérêts et les domaines dans lesquels devra se concentrer la politique allemande dans les prochaines années. Elle devrait servir de fil conducteur à la politique allemande de sécurité, en étroite concertation avec les stratégies multilatérales telles que la stratégie européenne de sécurité et la stratégie de l'OTAN. Sur cette base, il resterait à élaborer pour les forces armées un "livre blanc sur l'évolution de la Bundeswehr".

#### *Un conseil fédéral de sécurité élargi*

L'analyse et l'interprétation continues des évolutions en matière de sécurité devraient se faire au sein d'un organe interministériel également signataire de la "conception de la sécurité nationale". Cet organe devrait enrichir de ses capacités d'analyse et de planification le conseil fédéral de sécurité. Pour ce faire, il devrait être composé de représentants des différents ministères, des instituts de la société civile et de personnes détachées des pays partenaires, des Nations Unies, de l'OTAN et de l'UE, de façon à avoir en permanence la vision la plus complète et la plus cohérente possible de la situation en matière de sécurité.

### *Les points-clés de l'engagement des forces armées*

L'intervention des forces armées est un sujet très sensible et qui requiert en permanence un fondement politique solide. Elle doit également s'appuyer sur un mandat du Parlement. Pour l'obtenir, la décision d'intervention doit être d'une grande clarté. A partir des valeurs et des intérêts de la sécurité de l'Allemagne et de ses obligations vis-à-vis de l'Alliance, il convient de formuler des critères d'engagement des forces armées qui soient transparents et contraignants. Ils devraient s'articuler autour des questions suivantes :

- Existe-t'il un mandat de la communauté internationale pour cette intervention ?
- Dans quel cadre multilatéral l'opération peut-elle être menée ?
- L'intervention permet-elle de protéger les valeurs et les principes ou les intérêts de l'Allemagne ?
- Comment l'intervention s'inscrit-elle dans un projet politique global réunissant les différents instruments ?
- Quelle chance une intervention a-t-elle de mettre fin au conflit et de déboucher sur une résolution pacifique durable ?

### **L'eupéanisation des forces armées**

Les membres de l'UE ne peuvent que difficilement présenter toute la palette des capacités de défense. La résolution des problèmes de recrutement, de financement et d'évolution technologique passe donc par une eupéanisation conséquente des forces armées en Europe, avec pour objectif à long terme la création d'une armée européenne. Dans le cadre intergouvernemental actuel, cette réforme ne peut pas être imposée par le haut, mais doit procéder d'une succession d'étapes intermédiaires.

L'élément central, c'est l'impulsion politique que doivent donner les gouvernements. La volonté générale d'une plus grande intégration des forces armées profiterait non seulement à l'UE, mais aussi à l'OTAN, qui est également tributaire de contingents européens plus performants. Il faut donc profiter de la situation actuelle pour nous rapprocher de cet objectif. En Europe, l'argent manque. Il faut trancher dans les budgets militaires,

économiser de l'argent, supprimer des programmes, réduire les effectifs. La coopération et la coordination s'imposent pour toutes ces mesures. Dans ce contexte, la volonté d'unir et partager les capacités (pooling and sharing) et d'aller vers la spécialisation des capacités militaires entre les partenaires semble logique et prometteuse. Les petits partenaires comme les Etats du Benelux ou les pays scandinaves sont déjà pionniers en la matière ; L'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne s'efforcent aujourd'hui davantage d'identifier les domaines et les conditions d'une coopération plus étroite - par exemple dans le transport aérien, la formation, l'approvisionnement, la logistique. Toutefois, les expériences récentes de coopération bi- ou multilatérale ne sont pas toujours sans difficulté, les problèmes d'approvisionnement de l'A400 M et du Tigre, du NH90, sont flagrants, parce que les intérêts nationaux sont encore fortement divergents. Ces divergences - différences de spécification des matériels militaires et concurrence entre les industries nationales de l'armement - sont le reflet des différentes ambitions politiques. Mais le choix des économies et des moyens est une question plus stratégique que jamais et à laquelle on ne peut plus apporter une réponse simplement nationale.

La création progressive d'une armée européenne devrait s'appuyer sur un instrument fourni par le traité de Lisbonne, la coopération structurée permanente. Elle permet à tous les Etats membres de l'UE qui le désirent de se réunir au sein d'une "union de défense" plus étroite. L'objectif de cette "union de défense" serait premièrement d'exploiter en commun les capacités stratégiques onéreuses comme le transport aérien, le renseignement et le commandement, qui seraient à la disposition de l'ensemble de l'UE. Deuxièmement, ces Etats devraient coordonner leurs armées et la mise en place de forces civiles, et faire ainsi des avancées concrètes vers la spécialisation. Les groupements tactiques existants pourraient constituer le noyau de cet édifice. Cette démarche serait accompagnée et coordonnée par l'Agence européenne de défense, de façon à préserver la possibilité pour d'autres Etats intéressés de rejoindre cette démarche ultérieurement. Afin que ces capacités puissent aussi être engagées de façon cohérente et dans l'intérêt des valeurs et des principes de l'Europe, il faut :

- Une stratégie clairement formulée avec un cadre normatif clair dans l'esprit d'une

"Europe, puissance de paix", ainsi qu'une formulation complète des valeurs et intérêts européens ;

- Des principes directeurs modernes régissant le "citoyen européen en uniforme", à la hauteur des attentes élevées formulées à l'égard des soldats, hommes et femmes, en tant que citoyens.

Le regroupement de capacités et la spécialisation auront aussi nécessairement des conséquences sur l'industrie européenne de l'armement. Jusqu'à présent, la fragmentation du marché européen de l'armement conduit à un niveau de prix plus élevé qu'ailleurs, à un manque d'interopérabilité des équipements, et à des politiques structurelles nationales imposées par les militaires. Mais pour se structurer solidement et être capable d'agir, une armée européenne a besoin d'une industrie européenne de l'armement qui soit performante. Chaque année, l'Europe dépense entre 180 et 200 milliards d'euros pour sa défense, mais l'industrie de l'armement reste morcelée, parce qu'elle est préservée comme un bien national. Les règles du marché commun doivent donc aussi s'appliquer au marché de la défense.

- Une planification à long terme des besoins définis ensemble et la conclusion d'accords communs d'approvisionnement peuvent garantir les capacités nécessaires à une industrie européenne de l'armement.
- Il faut une politique européenne commune d'exportation d'armements, coordonnée par l'Agence européenne de défense. Pour cela, il faut définir des critères clairs, à visée pacifique, qui régissent les exportations d'armement.
- L'Europe doit avoir conscience de l'importance stratégique de la recherche et de la technologie en matière de défense, et doit mieux coordonner ses capacités existantes dans ce domaine.

L'Européanisation renvoie aux questions suivantes, encore en suspens :

- Comment organiser le contrôle démocratique de la politique de sécurité européenne, quelles sont les compétences qui doivent rester dans le domaine national ? Comment concevoir le système de gouvernance européen pour qu'il offre le degré adéquat de légitimité ?

- De quoi doivent être militairement capables les nations européennes et qu'est-ce qu'elles n'ont pas (plus) besoin de pouvoir faire ? En effet, le partage des capacités et la spécialisation augmentent la dépendance mutuelle. L'action souveraine deviendra impossible dans un nouveau domaine des compétences régaliennes de l'Etat (après la monnaie et le contrôle des frontières).
- Quelles capacités militaires restent nationales, quelles sont celles qui peuvent être européanisées, quelles sont celles qui peuvent être prises en charge par certaines nations ? Ces mêmes interrogations sont à la base de l'initiative germano-suédoise de Gand.
- Comment peut s'organiser une consolidation de l'industrie de défense en Europe – compte tenu, entre autre, de la position de la France dans ce domaine ?
- Comment l'Europe peut-elle garantir la possession de technologies de pointe en matière de défense indépendamment des Etats-Unis ?
- Quelle place incombe au désarmement et au contrôle des armements dans un cadre européen, face à l'objectif du "global zero" ?
- Quelles sont les ambitions propres à l'UE en matière de sécurité et quelle doit être la nature de ses relations avec l'OTAN ? En effet, une PSDC active et ambitieuse remet en question le leadership des Etats-Unis en Europe et pour l'Europe, mais fait aussi de l'UE et de ses Etats membres des partenaires séduisants au sein de l'OTAN et en dehors.

### **L'assouplissement des instruments de la politique de sécurité**

Les menaces pesant sur la sécurité allemande et européenne sont multiples, et la plupart du temps difficiles à cerner. En particulier en ce qui concerne le terrorisme, le crime organisé et la cybercriminalité, la politique de sécurité ne se résume plus à dissuader ou à combattre un adversaire identifié. Il s'agit plutôt de se protéger contre des menaces diffuses, et d'en limiter les conséquences lorsqu'elles se concrétisent. Dans ce cadre, les forces armées - européanisées, comme nous l'avons vu plus haut - sont



certes toujours nécessaires, mais leur rôle se cantonne à deux missions : Tout d'abord, la défense classique du territoire et de l'Alliance, qui va demeurer une des missions centrales des forces armées allemandes. Il faut y ajouter l'entraide administrative sur le territoire national dans le cadre des possibilités actuellement existantes, et qui suffisent parfaitement ; Ensuite, les interventions en dehors du territoire national dans le cadre d'un mandat de la communauté internationale. En parallèle, une mise en réseau de plus en plus étroite des capacités des services de police, de renseignement et des autres organes de sécurité est nécessaire à l'échelon international, pour pouvoir lutter efficacement contre les acteurs non-étatiques terroristes ou criminels, qui fonctionnent également en réseaux internationaux.

Face aux menaces émanant du système financier international et des systèmes d'information et de communication mondiaux ouverts, les moyens de lutte de la police et des services de renseignement ne sont pas suffisants. Pour identifier, combattre et éliminer ces menaces, il faut assouplir l'organisation de la sécurité, en misant davantage sur des acteurs non-étatiques, en coordonnant et en fusionnant leurs capacités. En particulier, les risques résultant des spéculations financières en tous genres, qu'ils soient intentionnels ou non, peuvent être très difficiles à identifier, et la menace semble pratiquement impossible à localiser. C'est pourquoi il faut un système fonctionnel d'alerte précoce et d'endiguement qui ne peut pas se baser uniquement sur les autorités publiques. Un tel système doit également inclure les acteurs privés tels que les banques, les groupements d'actionnaires et les entreprises de bourse, ainsi que les institutions internationales. Il est de l'intérêt commun de tous ces acteurs que le système financier international soit stable, et qu'il soit protégé contre tout détournement à des fins criminelles, terroristes ou étatiques.

Dans le domaine de la cybercriminalité, il faut particulièrement développer l'idée de regroupement entre acteurs étatiques et non-étatiques, dans la mesure où les potentiels de démultiplication des risques pour la sécurité sont énormes. Les dangers que peuvent représenter des cyber-attaques contre des systèmes centraux comme l'alimentation électrique, les serveurs gouvernementaux, les flux de paiements ou, comme cela s'est produit avec Stuxnet, les centrales nucléaires, se

situent à un degré de gravité comparable à celui d'attaques conventionnelles, voire nucléaires. La localisation des auteurs et donc leur mise hors d'état de nuire - ou mieux encore, leur dissuasion - n'est guère possible. Il faut donc développer des systèmes de protection, des mécanismes de sécurisation et des possibilités de limiter les effets de telles attaques. Cela requiert une main d'œuvre hautement spécialisée, dont la formation et l'entretien ne semble guère possible dans le cadre d'emplois publics, tant l'écart de rémunération est considérable par rapport au secteur privé. Il faut donc, en s'inspirant du modèle des pompiers volontaires, permettre de rattacher ces experts privés aux systèmes de sécurisation des Etats. Cela implique d'une part des réunions fréquentes entre eux, pour discuter des dernières tendances en matière de menace et des protections et parades envisageables. D'autre part, ils doivent être disponibles en cas de crise, pour affronter la menace réelle aux côtés des moyens de l'Etat et de la police.

### La Bundeswehr en mutation

Depuis près de 20 ans, la Bundeswehr se soumet plus que toute autre institution publique allemande à un processus de mutation qui remet ouvertement en question à la fois sa propre conception de son rôle et les principes fondamentaux du fonctionnement des forces armées. A cet égard, le cap engagé par le commandement en 2003, en vue d'une "transformation de la Bundeswehr", qui doit non seulement amener les forces armées à une modernisation technologique, mais aussi à une réorientation complète de ses modes de fonctionnement et de sa doctrine, apparaît encore, malgré les progrès considérables dans certains domaines particuliers, comme un processus long et lourd, confronté aux résistances les plus variées aux plans politique, juridique, budgétaire, et enfin personnel, de tous les acteurs concernés.

L'objectif est de transformer une armée dédiée exclusivement à la défense territoriale en une armée agissant à l'échelle mondiale, capable d'intervenir à court terme et sur toute la palette des opérations de sécurité, depuis les missions de sauvetage en cas de catastrophe naturelle jusqu'aux opérations de combat intensif. Cette mutation a été caractérisée par la nécessité de relever un grand nombre de défis structurels, administratifs et techniques, mais aussi par les con-

traverses politiques et juridiques dont elle a régulièrement fait l'objet. Le cœur du débat portait et porte encore surtout sur des questions telles que l'élargissement du spectre des missions militaires traditionnelles à de nouveaux champs d'actions, ou à certains domaines qui relevaient plutôt jusqu'ici du secteur civil, l'engagement des forces armées dans des conflits de plus en plus internationaux et asymétriques (terrorisme international, conflits de basse intensité, phénomènes des seigneurs de guerre), ainsi que le rôle futur possible de la Bundeswehr "à l'intérieur" et pour la maîtrise de menaces concrètes, mais qui ne relèvent pas directement de la sécurité (migrations, environnement, protection des ressources). Il est impératif de ramener à des considérations objectives un débat encore marqué par l'angoisse et la référence exclusive à l'histoire allemande, et de se concentrer sur le renforcement de la capacité de défense de l'Allemagne. Cela signifie aussi qu'il faut inverser la direction dans laquelle s'est engagé un débat qui jusqu'ici ne porte que sur l'élargissement du spectre des missions de la Bundeswehr. Comme l'ont montré les interventions des deux décennies écoulées, les instruments militaires sont de moins en moins en mesure de réagir aux défis complexes posés à la sécurité, tant qu'ils ne constituent pas un élément parmi d'autres dans une stratégie politique complète. Une telle stratégie globale est complexe et coûteuse, comme le montrent les efforts de stabilisation des Balkans, au moins partiellement couronnés de succès.

Il faut donc que la Bundeswehr se concentre sur les deux missions clés évoquées plus haut:

- Tout d'abord, la défense classique du territoire et de l'Alliance, qui restera la mission essentielle des forces armées allemandes. Il faut y inclure l'entraide administrative sur le territoire national dans le cadre des possibilités existantes aujourd'hui, et qui suffisent parfaitement.
- Ensuite, les interventions en dehors du territoire de l'Alliance sous mandat international pour des opérations de stabilisation des conflits, libération/évacuation de ressortissants, et pour la protection des routes commerciales dans le cadre de coalitions multilatérales. En d'autres termes, se concentrer sur les Etats défaillants et sur la piraterie.

Les scénarios actuels d'intervention, tels que ceux observés dans les années 90 (dans les Balkans) et aujourd'hui (en Afghanistan), ont régulièrement conduit la Bundeswehr dans une impasse (tous les dix ans environ). Le travail de construction d'un Etat, qui implique une présence militaire sur place pendant des décennies et la lutte contre les insurgés, ne pourra plus être entrepris qu'à petite échelle. Les forces de l'UE et de l'OTAN seront de plus en plus mises à contribution pour participer à des missions des Nations Unies et pour mettre à disposition leurs capacités stratégiques onéreuses. En conséquence, les forces d'intervention envisagées actuellement seront certes sollicitées, mais elles devront impérativement être conçues et organisées avec des périodes de récupération généreuses et des délais de mise en place brefs, pour tenir compte des durées d'intervention qui devraient être courtes. Ce qui importe surtout, c'est l'interopérabilité entre partenaires européens et transatlantiques, et la capacité à agir dans le contexte des Nations Unies.

Autant de remarques et d'observations qui encadrent les réflexions sur la réforme des forces armées, dont les principales caractéristiques devraient inclure les tâches suivantes :

- Définir le mandat des forces armées à la lumière de l'évolution de la situation ;
- Désigner les lignes directrices pour toute la gamme des missions ;
- En déduire les capacités nécessaires et les définir ;
- Déterminer la structure des forces armées.

Une telle analyse devrait également conduire à déterminer les missions et les capacités qui doivent être assumées au plan purement national, et celles qui doivent être transférées à l'Alliance ou à d'autres partenaires dans un cadre international.

## Conclusion

Les évolutions de l'environnement international rendent nécessaire une réorientation de la politique allemande de sécurité. Les défis et menaces de plus en plus diffus requièrent une approche holistique. Il faut donc sortir de la prédominance actuelle d'une répartition par ministère, et il est de plus en plus souhaitable d'impliquer les acteurs non-étatiques. Les limites financières des budgets publics et le plafonnement constitutionnel de la dette publique imposent de prendre davantage en compte les coûts de cette adaptation, et d'utiliser ainsi les effets évidents de synergie qu'offre un cadre multilatéral. Mais pour cela, il faut avant tout disposer d'une conception d'ensemble de la politique de sécurité, d'une stratégie nationale de sécurité, qui ne peut plus être simplement négociée entre les ministères, mais doit être élaborée par un conseil de sécurité national. Sur une telle base, on pourra alors utiliser les effets de synergie qu'offrent le partage de capacités et la spécialisation pour la mise à disposition de forces armées dans un cadre européen. En outre, une conception d'ensemble de la politique de sécurité permettra d'identifier les "risques de double usage" auxquels sont exposés au même titre les gouvernements, les entreprises et les sociétés - comme le montre parfaitement la cyber-sécurité. Ces risques requièrent un assouplissement des instruments de la politique de sécurité, pour permettre d'apporter les réponses adéquates à des défis en perpétuelle évolution. Le rôle de la Bundeswehr, dans un tel projet global de sécurité, va de plus en plus se limiter, d'une part, à la défense de l'Alliance et, d'autre part, aux interventions en dehors du territoire de l'Alliance, sous mandat international.

Autres articles de la FES Paris à télécharger sur le site

<http://www.fesparis.org/publications.php>

### **La sortie du nucléaire en Allemagne Raisons d'être et stratégies d'une nouvelle politique énergétique**

Reinhart Wettmann, août 2011

### **Quelle influence peut avoir la gouvernance européenne ?**

Björn Hacker/Till van Treeck, juillet 2011

### **Vers un gouvernement économique euro- péen**

Arne Heise/Özlem Görmez heise, juin 2011

### **La PSDC menacée d'érosion ... de la nécessité de ramener la France et la Grande-Bretagne dans son giron**

Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza, juin 2011

### **Les femmes sur le marché du travail en Alle- magne et en France**

Angela Luci, mai 2011

### **Populisme de droite en Europe : Phénomène passager ou transition vers un courant politique dominant ?**

Werner T. Bauer, mai 2011

### **L'avenir de l'Union économique et monétaire européenne**

Groupe de travail Europe de la FES

### **Un programme politique pour le PSE**

Björn Hacker et Gero Maas, février 2011

### **L'expérience norvégienne – Un quota de femmes dans les conseils d'administration**

Aagoth Storvik et Mari Teigen, décembre 2010

### **La modernisation de la formation profession- nelle en Allemagne,**

Christine Ante, juillet 2010

### **Redéfinir le périmètre du SPD**

Matthias Machnig + Karsten Rudolph, juin 2010

### **Gouvernement économique européen et coordination des politiques salariales – la crise de la zone euro appelle des réformes structurelles**

Klaus Busch, mai 2010