

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the map of Europe.

Penser la sécurité de demain

Plaidoyer pour un nouveau mot d'ordre européen
pour la politique de paix et de sécurité

BODO SCHULZE ET HERBERT WULF

Mai 2018

- À l'échelle internationale, on observe une multiplication des acteurs extra-étatiques dans le domaine de la sécurité. Ces nouveaux acteurs se proposent de garantir la sécurité, mais peuvent également être facteur d'insécurité. La sécurité (intérieure comme extérieure) risque ainsi de perdre son statut de bien public pour devenir un bien exclusif. En outre, la paix et la sécurité humaine sont particulièrement en danger là où les institutions étatiques sont faibles. L'Etat s'en trouve fragilisé dans son monopole de la violence légitime.
- Les efforts internationaux pour la paix et la sécurité ne prennent pas suffisamment en compte ces évolutions. Bien souvent, la communauté internationale privilégie les mesures ad hoc et néglige les stratégies à long terme. Quatre scénarios d'avenir du monopole de la violence légitime détenu par l'Etat seront esquissés ici, qui peuvent apporter des orientations stratégiques susceptibles d'inscrire les réactions court-termistes (quoique nécessaires) dans une double stratégie durable : a) la mise en place ou le renforcement de l'Etat dans son monopole de la violence légitime partout où cela est possible, b) la reconnaissance de la pluralité des prestataires de sécurité légitimes, assortie de leur régulation et du contrôle démocratique de leurs activités, à savoir la reconnaissance d'une architecture de sécurité en forme de mosaïque.
- Afin de contrer la tendance à la fragmentation et à l'exclusivité de l'offre de sécurité, l'Allemagne et l'Union européenne (UE) doivent de toute urgence décider de leur orientation politique dans les cinq domaines suivants : 1) le renforcement de l'Etat dans son monopole effectif de la violence légitime au sein des pays de l'OCDE, 2) l'amélioration du contrôle démocratique des acteurs de la sécurité en Allemagne et dans l'UE, 3) la reconnaissance de la pluralité de ces acteurs et la nécessaire régulation de leurs activités dans le cadre de la coopération internationale, 4) le désarmement en lieu et place de la course aux armements et la promotion d'une sécurité commune dans la politique étrangère, 5) le renforcement durable de la prévention civile des crises en tant qu'élément stratégique de la politique de paix européenne et allemande.



Sommaire

I. Une tendance mondiale à la fragmentation et à l'exclusivité de l'offre de sécurité	2
II. Quatre scénarios mondiaux: mosaïque des architectures de sécurité	3
III. Quelles implications politiques pour l'Allemagne et l'Union européenne?	5
1. La nécessité d'une approche globale: investir dans un monopole de la violence effectif et légitime, tout particulièrement dans les pays de l'OCDE	5
2. Des mesures urgentes: renforcer le contrôle démocratique des acteurs de la sécurité étatiques et non-étatiques en Allemagne et dans l'Union européenne	5
3. La somme de toutes les parties: reconnaître la pluralité des acteurs légitimes de la sécurité (hybrides ou non-étatiques) et réglementer leurs activités	6
4. Pour en finir avec les mauvaises priorités politiques: privilégier le désarmement à l'armement et s'appuyer sur les solutions non militaires éprouvées pour parvenir à une sécurité commune	7
5. Sortir d'une gestion à courte vue des crises internationales sans stratégie durable: intensifier la prévention et les approches civiles des conflits	9
IV. Conclusion	10

Que dire du modèle de l'Etat détenteur du monopole de la violence légitime et de sa mise en œuvre quotidienne au XXI^{ème} siècle? Au niveau mondial, un large éventail de systèmes étatiques et de systèmes de contrôles de la violence existe (à l'avantage ou aux dépens de la population locale). Dans le même temps, l'ordre et le droit international se fondent sur l'existence d'Etats-nations souverains. Dans ce contexte, la Friedrich-Ebert-Stiftung a initié le **Global Reflection Group « Monopoly on the Use of Force 2.0? »** (*Groupe de réflexion mondial « Monopole de la violence 2.0? »*), qui vient de rendre son rapport final « Providing Security in Times of Uncertainty » (*Garantir la sécurité en des temps incertains*)¹. Dans le présent article² seront résumés les principaux résultats de ces recherches: nous nous concentrerons principalement sur les conséquences politiques pour l'Allemagne et l'Union européenne et plaiderons pour un nouveau mot d'ordre européen dans la politique de paix et de sécurité, tendu vers un modèle de sécurité soumis au contrôle démocratique.

I. Une tendance mondiale à la fragmentation et à l'exclusivité de l'offre de sécurité

Deux tendances principales, caractérisées par des contradictions internes, se dégagent au niveau international: premièrement, la *fragmentation* de l'offre de sécurité intérieure et extérieure au lieu d'une concentration de cette même offre par l'Etat, questionnant in fine le monopole de la violence légitime détenu par l'Etat; deuxièmement, l'émergence d'une offre de sécurité *exclusive* plutôt qu'*inclusive*, synonyme d'une sécurité dont bénéficient uniquement certains groupes de la population. Le degré de ces évolutions peut considérablement varier d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. Par « fragmen-

tation », il faut entendre l'implication d'une multitude d'acteurs dans des actions qui garantissent – mais aussi menacent – la sécurité: des acteurs aussi bien étatiques, qu'hybrides ou privés. Ce phénomène a également donné naissance à des réseaux et des alliances *ad hoc* à l'échelle locale, nationale, régionale et mondiale, ayant mené à une fragmentation de fait. Cependant, ces différents acteurs de la sécurité sont en partie ennemis (comme les milices et groupes rebelles dans de nombreuses régions en conflit, ou encore les factions rivales dans le milieu du crime organisé) ou concurrents (tels que les opérateurs de sécurité privés). La réglementation et le contrôle démocratique de leurs activités sont, dans le meilleur des cas, restreints. Par « exclusivité », il faut entendre la privatisation et la marchandisation de la sécurité. L'exclusivité s'oppose donc au concept de la sécurité comme bien public: seuls ceux qui en ont les moyens financiers ou ceux qui appartiennent au « bon » groupe social voient leur sécurité garantie.

Ces tendances sont renforcées entre autres par les intérêts économiques de certains acteurs de la sécurité, par les contraintes budgétaires des Etats, par l'émergence de menaces qui dépassent le cadre des frontières nationales telles que le terrorisme, par des risques tels que le changement climatique, par l'échec des élites administratives ou encore sous l'effet des évolutions technologiques. Compte tenu de ces facteurs, il faut partir du principe que ces tendances continueront de s'accroître à l'avenir.

Le modèle de l'Etat détenteur du monopole de la violence légitime ne s'est certes pas imposé partout dans le monde, mais il est généralement considéré comme un objectif à atteindre. Ainsi, l'architecture de sécurité actuelle repose toujours en grande partie sur l'Etat-nation (que ce soit pour la sécurité intérieure ou la défense extérieure). Au niveau mondial, cette prépondérance étatique est renforcée par l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui regroupe presque tous les pays du monde. Le dilemme est alors le suivant: d'un côté, l'action des Etats laisse beaucoup à désirer en matière de sécurité inclusive et de maintien de l'Etat de droit – il n'est d'ailleurs pas rare de voir des acteurs étatiques créer de l'insécurité. En outre, les crises et les conflits complexes, tels que le terrorisme international, la fuite et la migration de populations, propagent un sentiment d'insécurité au point que de nombreuses personnes finissent par douter de l'efficacité des institutions traditionnelles et des organes de sécurité étatiques. De l'autre côté, la paix et la sécu-

1. Le groupe compte plus de vingt experts et chercheurs en politique de sécurité et de paix; originaires d'Europe, d'Asie, d'Afrique, d'Amérique du Nord et du Sud, leurs parcours professionnels sont variés. Au cours du processus de réflexion, le groupe a rédigé plus de 20 rapports et débattu de l'avenir du monopole de la violence de l'Etat au XXI^{ème} siècle dans le cadre d'un cycle de conférences et d'ateliers auxquels ont participé d'autres experts internationaux. Pour de plus amples informations sur le Global Reflection Group, ainsi que sur les différents « Think Pieces » (*Articles de réflexion*) qu'il a produits (présentant notamment des données empiriques sur les différentes régions étudiées), veuillez consulter le lien suivant: <https://www.fes.de/de/reflection-group-monopoly-on-the-use-of-force-20/>. Le rapport final peut être téléchargé ici: <https://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=13465&ty=pdf>.

2. Les auteurs remercient Konstantin Bärwaldt, Marius Müller-Hennig, Ann Phillips, Ursula Schröder et Stefan Uecker pour leur relecture critique des versions antérieures du présent article.

rité humaine sont particulièrement mises à mal là où les institutions étatiques sont faibles ou quasi-inexistantes.

Toutefois, les approches politiques actuelles se penchent à peine sur cette contradiction : au lieu d'aborder en stratégies les défis à long terme qui en résultent pour atteindre l'objectif d'une sécurité inclusive, les responsables politiques se perdent dans la gestion ponctuelle des crises et dans la prise de décisions *ad hoc*.

II. Quatre scénarios mondiaux : mosaïque des architectures de sécurité

Quelles mesures préventives peuvent être adoptées afin de garantir le droit à la sécurité inclusive et d'éviter, ou du moins d'atténuer la tendance à la sécurité exclusive ? Le FES Global Reflection Group a développé quatre scénarios mondiaux³, afin d'identifier les évolutions possibles du monopole de la violence légitime détenu par l'Etat. Ces quatre scénarios ne tiennent pas lieu de prédictions ; ils cherchent plutôt à décrire les différentes tendances à la sécurité exclusive/inclusive et à la fragmentation/concentration de l'offre de sécurité dont on peut logiquement déduire quatre grandes évolutions mondiales. Ces scénarios ne se manifesteront bien entendu pas obligatoirement sous une forme aussi extrême dans la réalité. Néanmoins, ils offrent des pistes de réflexion pour l'action politique. Les quatre évolutions envisagées constituent ainsi une « boussole stratégique » pour guider les approches préventives sur le long terme, en permettant (1) l'orientation normative des décisions politiques en accord avec certaines lignes directrices, (2) l'exploration anticipée des options d'intervention et (3) la mise à disposition d'un outil de suivi des évolutions mondiales, nationales et régionales à venir, avec l'élaboration de plans d'action circonstanciés comme objectif.

Les quatre scénarios envisagés se résument de la manière suivante :

1. Le **monde onusien**, qui repose, dans sa forme idéale, sur un modèle de sécurité inclusive et centrée autour de l'Etat, présentant les attributs d'une sécurité uni-

verselle. En d'autres termes, une plus forte concentration de l'offre de sécurité par l'Etat et une plus forte inclusivité de la sécurité.

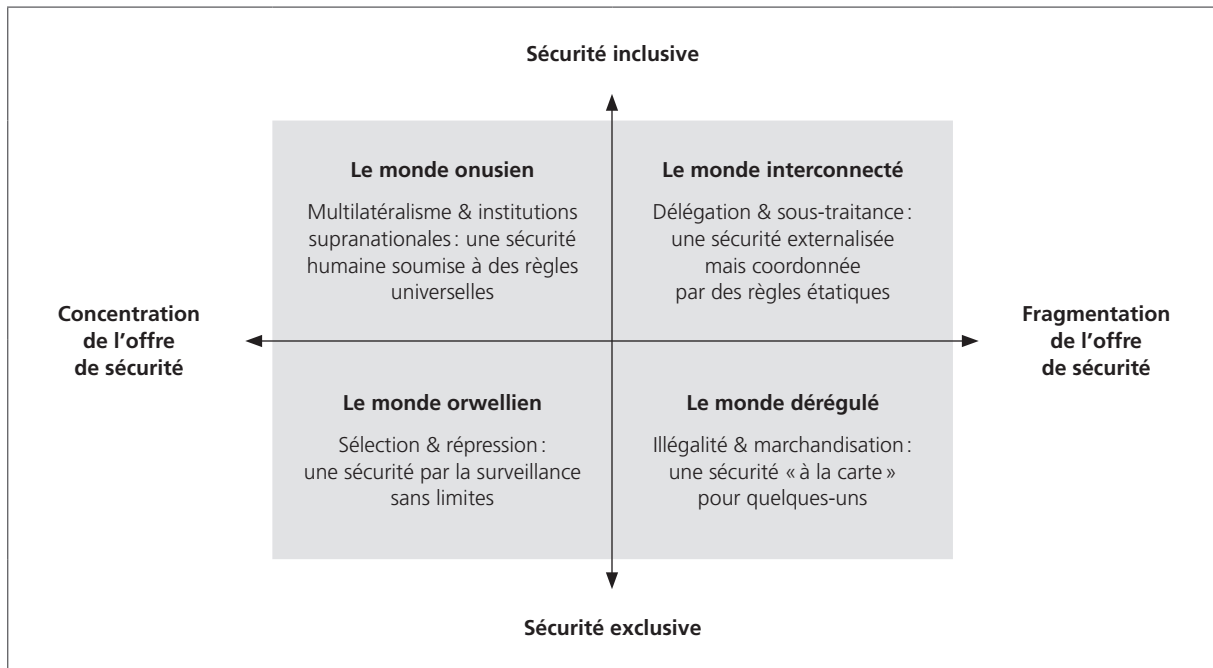
2. Le **monde interconnecté**, qui se fonde sur un modèle de sécurité inclusive, mais fragmentée. Ce scénario prévoit des réseaux d'acteurs différents – étatiques, non-étatiques et hybrides – qui coopèrent néanmoins dans un cadre réglementé, coordonné et soumis au contrôle public, dans le souci de l'intérêt général. Autrement dit, en dépit d'une fragmentation de l'offre de sécurité plus marquée, une sécurité inclusive est garantie.

3. Le **monde orwellien**, qui se caractérise par un modèle de sécurité exclusive (sélective) et répressive, dans un système de surveillance contrôlé par un Etat autoritaire. En d'autres termes, une plus forte concentration des prestataires de sécurité, mais une sécurité exclusive.

4. Le **monde dérégulé**, qui s'appuie sur un modèle de sécurité exclusive et fragmentée. Les prestations de sécurité des acteurs étatiques, non-étatiques et hybrides font l'objet d'un échange marchand et s'effectuent en dehors de toute légalité. Aux côtés des gangs et des chefs de guerre (etc.), ces acteurs proposent une offre de sécurité « à la carte » pour certains groupes de la population. Dans un système libéralisé à l'extrême, ils ne sont soumis à aucune règle ni à aucun contrôle public. Pour le dire autrement, ce scénario prévoit une fragmentation et une exclusivité plus fortes de l'offre de sécurité.

Pour le FES Global Reflection Group, les priorités normatives sont claires : le groupe privilégie une évolution vers le « monde onusien » dans la mesure où la tendance mondiale dominante à la fragmentation et à l'exclusivité de l'offre de sécurité s'avère hautement problématique et néfaste pour la sécurité humaine. Dans le même temps, il faut bien convenir qu'il ne sera pas possible d'appliquer une solution universelle à toutes les régions du monde. D'une façon générale, c'est la diversité des paradigmes et des pratiques de sécurité qui constitue la norme. Il faut donc tolérer des différences entre les divers systèmes et offres de sécurité à travers le monde, et reconnaître que des acteurs non-étatiques peuvent également prendre le relais de l'Etat à l'échelon local ou être considérés comme plus légitimes et plus performants. Pour cette raison, il sera tout aussi important d'envisager le « monde interconnecté » comme modèle alternatif, en plus du « monde onusien ». Il ne s'agit cependant pas là d'un abandon

3. Pour des informations complémentaires, voir : Jaïr van der Lijn « The future of the monopoly on the legitimate use of force – Four alternative global futures » (*L'avenir du monopole de la violence légitime – Quatre scénarios d'avenir possibles pour le monde*), Think Piece 20 : <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13558.pdf>.



collectif de l'Etat: ce dernier devra au moins intervenir dans un souci de régulation et de coordination, afin de garantir l'inclusivité de la sécurité.

Quelles conclusions convient-il alors de tirer? De notre point de vue, la politique de sécurité et de paix aussi bien de l'Allemagne que de l'Union européenne doit tendre vers ces deux horizons normatifs avec davantage de détermination. Pour ce faire, la politique de sécurité requiert un nouveau mot d'ordre, articulant une dimension de politique intérieure et de politique étrangère. La gestion ponctuelle des crises, quant à elle, doit être inscrite dans une approche politique pensée sur le long terme et axée sur la prévention civile. Il faut, enfin, en finir avec l'ambition - assumée ou inavouée - d'exporter le modèle « westphalien » de l'Etat-nation et son corollaire, le modèle de l'Etat détenteur du monopole de la violence légitime. Dans ces conditions, le FES Global Reflection Group propose la double stratégie suivante :

- Renforcer l'Etat dans son monopole de la violence légitime, partout où cela est possible (tout particulièrement au sein des pays de l'OCDE et dans les pays se réclamant du régime démocratique), puisque l'option « sans Etat » ne saurait constituer une solution valable. En outre, l'acquis civilisationnel que représente le monopole de la violence légitime détenu par l'Etat ne saurait être gâché de la sorte.

- Reconnaître que l'offre de sécurité est bien souvent fragmentée, que différents acteurs interviennent dans ce secteur et qu'ils forment une architecture de sécurité en mosaïque. Afin de garantir une sécurité inclusive, il faut donc veiller à la mise en place d'un cadre réglementaire et d'un dispositif de coordination adaptés.

Les questions de gouvernance doivent être replacées au cœur du débat, afin d'accroître la légitimité des institutions (qu'elles soient étatiques, non-étatiques ou hybrides), tout en reconnaissant la pluralité des architectures de sécurité légitimes au niveau local, régional, national et mondial. De plus, ces structures en mosaïque doivent être coordonnées de façon à engendrer moins de conséquences négatives à l'avenir. Cette démarche nécessitera sans doute des décennies de négociation pour imposer de (nouvelles) normes, consolider – voire créer – de (nouvelles) institutions et plateformes d'échange, à différents échelons. Pour y parvenir, il sera possible de se référer à des évaluations portant sur la légitimité des acteurs de la sécurité, le degré de contrôle démocratique auquel ils sont soumis, ainsi que sur leur obligation de transparence dans leurs activités.

III. Quelles implications politiques pour l'Allemagne et l'Union européenne ?

Dans son rapport, le FES Global Reflection Group soumet des propositions détaillées pour les réformes mondiales nécessaires afin que les Etats-nations et les acteurs de la société civile initient le processus décrit précédemment. Prenant appui sur ces propositions et sur la double stratégie esquissée plus haut, nous souhaitons proposer des aiguillages politiques pour l'Allemagne et l'UE dans cinq domaines qui sont à nos yeux particulièrement décisifs pour contrer – aussi bien sur le plan intérieur qu'extérieur – la tendance mondiale à l'exclusivité et à la fragmentation de l'offre de sécurité: 1) le renforcement de l'Etat dans son monopole effectif de la violence légitime au sein des pays de l'OCDE, (2) l'amélioration du contrôle démocratique des acteurs de la sécurité en Allemagne et dans l'UE, 3) la reconnaissance de la pluralité de ces acteurs et la nécessaire régulation de leurs activités dans le cadre de la coopération internationale, 4) le désarmement au lieu de l'armement et la promotion d'une sécurité commune dans la politique étrangère, 5) le renforcement durable de la prévention civile des crises en tant qu'élément stratégique de la politique de paix européenne et allemande.

1. La nécessité d'une approche globale: investir dans un monopole de la violence effectif et légitime, tout particulièrement dans les pays de l'OCDE

L'instauration ou le maintien d'un monopole effectif de la violence légitime n'est ni évident, ni automatique. Ce n'est pas seulement vrai des Etats défaits ou touchés par des conflits, mais aussi des pays de l'OCDE qui se réclament du régime démocratique. En raison du fossé qui ne cesse de se creuser entre riches et pauvres, associé à la peur du déclassement social, à des perceptions fortement subjectives de l'insécurité et à des craintes plus ou moins diffuses que suscite la mondialisation, on observe une érosion de la confiance de la population dans la capacité des institutions étatiques et des partis établis à résoudre les problèmes. Le modèle de l'Etat détenteur du monopole de la violence légitime reposant sur des valeurs progressistes de démocratie, de justice sociale, de solidarité et d'Etat de droit, et qui aurait l'assentiment d'une large part de la population, entre de ce fait en tension.

Il y a donc urgence à regagner ou à renforcer la confiance de la population dans les institutions étatiques. Afin de trouver une réponse aux effets négatifs de la mondialisation sur le plan socio-économique, il est nécessaire de mener une politique économique, sociale et fiscale juste. Par ailleurs, penser de nouvelles formes de démocratie participative, soumettre les décideurs politiques à une plus forte obligation de transparence et de contrôle, et mieux intégrer les populations particulièrement vulnérables, sont autant d'exemples qui contribueraient au renforcement et au maintien de l'Etat dans son monopole de la violence légitime. Dans le même ordre d'idées, les institutions étatiques se doivent de soutenir les responsables locaux et les associations qui œuvrent pour l'éducation à la citoyenneté et la promotion de la démocratie. En parallèle, toute dérive autoritaire et toute tentative de contrevenir à la séparation des pouvoirs ou toute tentative d'entraver l'action de la société civile (comme en Pologne et en Hongrie) doivent être systématiquement sanctionnées par l'UE et ses Etats membres, en usant de tous les moyens prévus par l'Etat de droit.

2. Des mesures urgentes: renforcer le contrôle démocratique des acteurs de la sécurité étatiques et non-étatiques en Allemagne et dans l'Union européenne

En Europe aussi, les nouvelles menaces et les récents débats relatifs à la sécurité ont modifié cette conception selon laquelle la sécurité relèverait exclusivement d'un Etat central. Les processus d'européanisation et de transnationalisation ont mené à un transfert de compétences du niveau national au niveau européen. Les domaines de la sécurité intérieure et extérieure ont, eux aussi, été superposés via des processus – parfois tout à fait pertinents – de « mise en réseau » ou « d'approche intégrée » (selon la terminologie de la Stratégie européenne de sécurité). Cela est particulièrement vrai de la lutte contre le terrorisme: d'un côté, on fait davantage appel aux forces armées sur le plan de la sécurité intérieure, et de l'autre côté, certaines missions policières sont internationalisées, parfois au-delà des frontières extérieures de l'UE. La police est donc chargée de missions de défense extérieure traditionnellement effectuées par l'armée.

Cette évolution s'est intensifiée ces dernières années dans l'UE, sans que les mécanismes de contrôle démocratique correspondants aient été développés à la mesure

de la recomposition de l'offre de sécurité, que ce soit au niveau national ou international. Une tension naturelle existe entre les mesures de contrôle public des organes de sécurité (en particulier des services de renseignement) et l'efficacité des mesures visant à garantir la sécurité. Étant donné que la coopération des forces armées, de la police, des services de renseignement et de la justice s'effectue à la fois au sein de l'Etat-nation et au-delà de ses frontières, le déficit notoire de contrôle démocratique au sein de l'UE est d'autant plus lourd de conséquences.

Le contrôle démocratique et l'exigence de transparence du secteur de la sécurité sont indispensables pour préserver les libertés individuelles et sont suspendus à l'instauration de règles contraignantes qui encadrent l'intervention et le comportement des organes de sécurité. La formule schématique « war on terror » (« guerre contre le terrorisme ») en est le parfait exemple : cette expression vient saper les principes de l'Etat de droit, en suggérant que la lutte contre le terrorisme dans les conflits armés et les territoires dépourvus d'Etat stable doit être mise sur le même plan que la lutte intérieure contre le terrorisme au sein d'un Etat de droit bien ancré. À l'intérieur d'un Etat, le terrorisme n'est cependant pas synonyme de guerre, mais de criminalité. Or, cette dernière relève du champ de compétences de la police, et non de l'armée. Il faut également réévaluer l'approche dite de « prévention de l'extrémisme violent » (« Preventing and Countering Violent Extremism – P/CVE »), qui est en partie fortement militarisée sur le plan international.

Ceux qui commettent des crimes, pratiquent la corruption et abusent de leur pouvoir se jouent des frontières. Les agences de sécurité étatiques peuvent donc facilement être dépassées par les événements, ralenties par la lourdeur de leur fonctionnement. Le contrôle public de ces agences étatiques accuse un retard encore plus important. Afin de ne pas être pris de vitesse par la criminalité, il faut absolument réformer et innover dans le domaine de la sécurité publique, à tous les niveaux (local, national, européen et mondial) et créer des interconnexions entre ces différents niveaux. Sur le plan national, il convient de saisir une commission d'enquête parlementaire et de permettre une communication transversale entre les organes exécutifs, dans le but d'améliorer l'échange d'informations entre les services de renseignement (dans le respect du principe constitutionnel de séparation entre la police et les services secrets). Il faut également créer ou renforcer les mécanismes et institutions de contrôle

démocratique. Enfin, il est nécessaire de développer l'évaluation technologique parlementaire en Allemagne et au niveau européen.

Les compétences du Parlement européen en matière de politique de sécurité et de défense, ainsi que dans le domaine de la justice, doivent être nettement étendues. Un premier pas timide a été fait dans ce sens avec la création du groupe de contrôle parlementaire d'EUROPOL (l'office chargé de la coopération policière au sein de l'UE). Il s'agit là d'un effort décisif, qui doit être poursuivi en partenariat avec les parlements nationaux et, surtout, étendu à d'autres organes de sécurité, en particulier les services de renseignement. Cette nécessité s'impose d'autant plus qu'on évoque actuellement la transformation d'EUROPOL en un service d'enquête (doté de compétences opérationnelles) et la création d'un service de renseignements européen.

Au sein de l'Union européenne, on assiste aujourd'hui à une prolifération *ad hoc* d'acteurs dans le domaine de la sécurité, qu'il s'agisse de milices citoyennes prônant la « défense » contre les réfugiés ou la « protection contre les cambriolages » dans les quartiers résidentiels, ou de l'intervention beaucoup plus significative de groupes paramilitaires et de sociétés de sécurité privées à l'intérieur et à l'extérieur des frontières de l'UE. Il devient donc indispensable de mettre en place une réglementation plus stricte et de ne pas en rester à des engagements volontaires.

3. La somme de toutes les parties : reconnaître la pluralité des acteurs légitimes de la sécurité (hybrides ou non-étatiques) et régler leurs activités

Contrairement aux paradigmes de sécurité traditionnels qui misent sur des architectures de sécurité universalisables, le FES Global Reflection Group souligne que la sécurité peut être garantie différemment d'une région du monde à une autre. Ainsi le système de « community policing » (« police de proximité ») ou bien les figures d'autorité traditionnelles jouent pour certains groupes de la population un rôle plus important que les représentants de l'Etat, la police ou l'armée. Notre approche prend donc en compte le fait que d'autres modèles et architectures de sécurité puissent avoir du sens pour cer-

tains pays ou certaines régions, selon leurs expériences ou traditions historiques et culturelles.

Dans sa politique extérieure, l'Union européenne continue en revanche de militer pour l'adoption du modèle de l'Etat westphalien dans certains pays, et ce malgré des expériences négatives (en Afghanistan, par exemple). La création d'institutions étatiques se trouve au cœur de cette démarche qui, souvent, ne tient pas suffisamment compte du contexte local. Pourtant, pour garantir la sécurité (ou ne serait-ce qu'améliorer la situation), il s'avère bien souvent plus efficace de soutenir les acteurs locaux et nationaux qui sont légitimes aux yeux de la population. Les défenseurs du droit international proposent de ce fait de dépasser la focalisation sur l'Etat et d'encourager la participation directe des citoyens. Cette approche mériterait d'être davantage suivie.

Il serait tout à fait logique pour l'UE, qui à juste titre se réfère à l'importance des droits de l'homme, de devenir le fer de lance de ce mouvement en reconsidérant le soutien qu'elle apporte aux structures étatiques et en misant davantage sur la participation des individus sur place. L'expérience montre que les actions de soutien sont particulièrement efficaces lorsqu'elles s'appuient sur des structures qui ont fait leurs preuves, en se concentrant sur « ce qui fonctionne déjà », au lieu de poursuivre « ce qui devrait exister dans l'idéal ». Les réformes s'avèrent particulièrement prometteuses lorsqu'elles impliquent les acteurs responsables du secteur de la sécurité. L'image de l'architecture de sécurité « en mosaïque » souligne cette diversité dans l'offre de sécurité dans les différentes régions du monde et la nécessité de trouver des solutions adaptées à chaque situation particulière. Ceci revient à dire concrètement qu'il serait souhaitable que les bailleurs de fonds accordent une plus grande marge de manœuvre aux organisations internationales (étatiques ou issues de la société civile) afin d'entrer en dialogue avec les acteurs locaux qui jouissent de la confiance de la population – même si ces acteurs sont considérés comme « terroristes » par un ou plusieurs Etats. Jusqu'à présent, les organisations internationales sont en effet soumises à des restrictions non dérogeables en raison des lois antiterroristes et des sanctions associées, susceptibles de leur causer des préjudices financiers ou des difficultés juridiques. Il est par ailleurs important de flexibiliser les moyens alloués aux différents programmes de ces organisations, afin qu'elles puissent tester des solutions innovantes dans la mise en œuvre du contrôle démocratique

et de la responsabilisation des acteurs. On peut par exemple imaginer la participation de la population locale et des groupes particulièrement vulnérables à l'élaboration, la réalisation et l'évaluation de projets. L'éventail des « stakeholders » (« parties prenantes ») dans le domaine de la sécurité serait ainsi élargi au-delà des organes de sécurité traditionnels. Pour ce faire, il est bien entendu essentiel de mettre en place des mécanismes de contrôle à différents niveaux, afin de répartir clairement les responsabilités, le tout dans un souci de transparence et de confiance réciproque. Le mot d'ordre de toute réforme du secteur de la sécurité devrait être celui de la participation des citoyens au processus décisionnel, un processus politique devant se caractériser par la diversité au lieu de l'uniformité.

Quelles conséquences pour la question sensible de l'autonomisation des acteurs de la sécurité, telle que prévue par les accords que l'Allemagne et l'UE ont principalement signés avec des pays d'Afrique et du Proche-Orient ? Il convient ici de procéder régulièrement à une analyse critique de l'efficacité de cette autonomisation et d'en affiner les objectifs politiques, formulés, dans le meilleur des cas, de façon vague. Cette autonomisation peut être efficace si ces évaluations systématiques font partie intégrante d'une approche politique globale, dont l'objectif premier est le contrôle démocratique des acteurs de la sécurité, l'exigence de transparence sur leurs activités et l'amélioration de la sécurité humaine sur place.

4. Pour en finir avec les mauvaises priorités politiques : privilégier le désarmement à l'armement et s'appuyer sur les solutions non militaires éprouvées pour parvenir à une sécurité commune

Donald Trump n'est pas le premier président américain à exiger des Etats membres de l'OTAN qu'ils augmentent leur niveau de dépenses consacrées à la défense ; mais pour quel usage et dans quel but ? Que l'industrie de l'armement salue ce type de revendications, cela se comprend aisément, mais, cet argument mis à part, pourquoi se concentrer uniquement sur l'aspect quantitatif des choses ? Quelle stratégie poursuivent Donald Trump et les responsables politiques européens qui se rangent derrière son avis ? Celui qui exige l'augmentation des dépenses consacrées à la défense, qui souhaite acheter des armes toujours plus nombreuses ou plus modernes

et qui demande que les soldats soient mieux équipés devrait au moins (et avant toute chose) exposer sa vision d'ensemble pour justifier sa demande.

En effet, en l'absence d'éléments de preuve démontrant la pertinence d'une telle démarche, force est de constater pour le moment que la prolifération mondiale des armes à feu (de petit calibre) ne fait qu'alimenter la fragmentation et la multiplication des acteurs de la sécurité (ou pour mieux dire, de l'insécurité), ainsi que l'exclusivité croissante de l'offre de sécurité. L'industrie européenne de l'armement dispose de surplus et se précipite donc vers l'exportation. Elle ferait pourtant mieux de mettre au point des stratégies de reconversion en collaboration avec les syndicats et les responsables politiques, afin de garantir des emplois durables et de mettre à disposition le potentiel d'innovation du secteur à des fins civiles. Au cours des dix dernières années, de nombreux pays ont considérablement augmenté leurs dépenses militaires. Cette nouvelle course aux armements rappelle en tout point celle qui avait opposé l'Est et l'Ouest durant la Guerre froide, et la politique de dissuasion. Le cercle vicieux est bien connu : celui qui se sent menacé croit pouvoir assurer sa propre sécurité en intensifiant ses efforts militaires (sur le plan national ou par l'intermédiaire de ses alliés).

En Europe, nous devrions plutôt revenir aux stratégies qui ont permis de mettre fin à la Guerre froide : la *sécurité commune*, les *mesures de confiance*, le *désarmement*, le *contrôle des armements* et la *non-prolifération des armes de destruction massive*. Au vu de la volatilité du contexte international, ce changement de cap est d'autant plus urgent si nous ne voulons pas laisser les orientations normatives du « monde onusien » ou du « monde interconnecté » nous échapper.

La *sécurité commune* vise à échafauder une architecture de sécurité véritablement européenne (et non pas occidentale ou limitée à l'UE). L'expérience de la Guerre froide a fait la preuve que, y compris pendant la dangereuse phase de confrontation entre les deux blocs, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (la CSCE, devenue l'OSCE) a permis de créer un cadre politique qui allait mener à la Détente et ensuite à une forme de sécurité commune.

Les *mesures de confiance* consistent à prendre au sérieux les craintes relatives à la sécurité ressenties par

son ennemi réel ou supposé. En ce sens, l'Allemagne et l'UE devraient s'engager davantage dans le domaine de la diplomatie préventive et dans des formats tels que le Conseil OTAN-Russie, initier la création d'une Conférence sur la sécurité et la coopération au Proche-Orient ou encore proposer d'agir comme médiateurs dans le conflit coréen.

Le *désarmement*, le *contrôle des armements* et la *non-prolifération des armes de destruction massive* sont quant à elles des mesures proactives visant à mettre un terme à la course aux armements et à libérer des ressources pour d'autres fins. De plus, ces trois stratégies peuvent contribuer sensiblement à la réussite des *mesures de confiance*. L'Allemagne et l'UE devraient donc intensifier les efforts initiés en 2016, dans le cadre de l'OSCE et au niveau mondial (avec le Traité sur le commerce des armes – TCA), en vue du renouvellement des accords de contrôle des armements conventionnels, et enfin se joindre à l'initiative d'interdiction des armes nucléaires, signée par plus de 130 pays membres de l'ONU. Le recours aux systèmes d'armes létales autonomes devrait être proscrit dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques de l'ONU. Si l'Allemagne renonçait à l'achat de drones armés, cette décision rejaillirait par ailleurs très positivement sur sa crédibilité. Enfin, l'Allemagne doit devenir le chef de file d'une politique d'exportation d'armes restrictive et s'engager pour une harmonisation à l'échelle européenne dans ce domaine, en s'appuyant sur la participation significative des parlements nationaux et ainsi que du Parlement européen.

Les pays membres du G20 effectuent 80 % des dépenses militaires comptabilisées dans le monde et réalisent la quasi-totalité des exportations d'armes à travers le monde. Or, ce sont également ces pays-là qui se situent à l'intersection des intérêts géopolitiques. Ils sont donc les principaux responsables de la nouvelle course aux armements ainsi que de l'approvisionnement en armes des régions en conflit – c'est donc bien à eux que revient la responsabilité d'inverser la tendance.

5. Sortir d'une gestion à courte vue des crises internationales sans stratégie durable : intensifier la prévention et les approches civiles des conflits

Les efforts internationaux pour la paix et la sécurité doivent sortir de la gestion d'urgence qui met bien trop souvent l'accent sur les solutions militaires et ne rend pas suffisamment justice à la complexité de la situation sur le terrain (à l'image de l'approvisionnement en armes des Kurdes irakiens). Bien souvent, les décisions sont prises en haut lieu (décisions dites « top-down ») et ne tiennent pas compte des leçons tirées des crises précédentes. Pourtant, les interventions en Afghanistan et en Libye ont démontré que les opérations militaires ne suffisaient pas pour stabiliser une situation et permettre la formation d'un nouvel Etat. En situation de crise, il s'avère bien plus efficace de miser à la fois sur des stratégies de long terme, des mesures de prévention et des opérations de réaction rapide. Les scénarios esquissés plus haut peuvent aider à mettre au point une telle approche, à la condition qu'ils soient réévalués régulièrement et utilisés comme « boussole stratégique ».

Les responsables politiques allemands et européens ont conscience de cette absence de stratégie à long terme. De nouveaux cadres d'orientation ont donc été adoptés via la « Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne » et les nouvelles lignes directrices du gouvernement fédéral allemand « Prévenir les crises, surmonter les conflits, promouvoir la paix » (« Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern »). L'objectif de ces nouveaux cadres stratégiques est de réunir des efforts politiques qui coexistaient jusqu'ici sans être coordonnés, en renforçant la coopération interinstitutionnelle et interministérielle. Ces deux documents s'appuient à juste titre sur des conventions-cadre internationales telles que l'Agenda 2030 et le « New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles ».

Trois missions décisives se trouvent au cœur de ces initiatives : la mise en œuvre pratique de programmes politiques clairement exposés, la priorité donnée aux approches civiles et la formulation d'objectifs concrets (notamment sur le plan budgétaire), dont la réalisation fera l'objet d'un suivi et d'une évaluation rigoureux à l'avenir. En effet, que ce soit dans l'Union européenne ou en Allemagne, cette approche a déjà été plébiscitée à de nombreuses reprises. S'agissant des crises traversées par l'Afrique, par exemple, d'aucuns soulignent

régulièrement qu'il faut s'attaquer aux causes profondes des guerres et des conflits. Cependant, dans les faits, nous érigeons avant tout des barrières, nous construisons des camps de réfugiés et nous passons des accords avec des régimes autoritaires ou des groupes armés peu fréquentables (tels que les chefs de guerre en Libye), afin de verrouiller le passage vers l'Europe. En dépit du fait que de nombreux pays d'émigration ne disposent pas d'administration stable, ni d'infrastructures, de système juridique ou de système de santé, l'UE semble privilégier une politique de repli.

La création du « Fonds européen de la défense », doté d'un budget d'un milliard d'euros par an à partir de 2020, montre également que l'UE donne la priorité aux approches militaires. On peut certes comprendre que des voix s'élèvent en Europe pour exiger le renforcement des capacités de défense en réaction à la politique que mènent actuellement les Etats-Unis ; cependant, cette réaction ne favorise pas la recherche de solutions plus durables. Dans le débat politique sur les objectifs et l'efficacité des différentes approches en matière de politique de sécurité, les stratégies civiles et préventives ont jusqu'ici été malheureusement négligées.

De ce fait, l'Union européenne et l'Allemagne devraient – en tant que puissances attachées à la paix – soutenir plus activement les tentatives de réforme menées par le Secrétaire général de l'ONU : en particulier la réforme de la politique de sécurité et des missions de paix des Nations unies, leur financement durable, ainsi que la réorganisation institutionnelle du système onusien (« Commission Töpfer »). Parallèlement à l'Agenda « Sustaining Peace » (« Agenda pour le maintien de la paix »), l'Allemagne devrait montrer l'exemple dans la mise en œuvre des objectifs universels de l'Agenda 2030, alors même que les Etats-Unis prévoient de réduire massivement leurs financements à destination des programmes de l'ONU, du département d'Etat américain et d'USAID. Afin de promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et sensibilisées aux problématiques du développement durable, l'Allemagne devrait participer à l'initiative des « Pathfinders » (« Pionniers ») pour l'élaboration d'une feuille de route qui permettra la concrétisation de l'objectif 16 de l'Agenda 2030. En effet, en raison des critiques et du scepticisme grandissants vis-à-vis des institutions multilatérales, il faut rapidement démontrer leur capacité à se réformer et à atteindre leurs objectifs.

IV. Conclusion

À terme, ce sont bien l'action politique des puissants Etats-nations et leur coopération qui décideront si la « communauté internationale » sera en mesure de garantir la paix et la sécurité, ou si elle deviendra elle-même un facteur d'insécurité – à travers l'ingérence dans d'autres pays, le soutien aux milices, la livraison d'armes dans des régions en conflit, voire le financement du terrorisme. Les actions de la communauté internationale seront déterminantes pour l'évolution à travers le monde du modèle de l'Etat détenteur du monopole de la violence légitime, que ce soit en termes d'idéal à atteindre, de réalité sur le terrain ou de légitimité scientifique.

Est-ce à dire pour autant que la société civile est condamnée à une attente passive et résignée ? Bien au contraire :

il serait fatal de rester les bras croisés face aux dangers qui résultent des décisions politiques des grandes puissances. Les initiatives multilatérales provenant d'Etats de petite et moyenne taille au sein de l'ONU (telles que la création de la Cour pénale internationale) et en dehors du cadre onusien (comme le succès de la campagne pour l'interdiction des mines antipersonnel et des bombes à fragmentation) ont montré qu'il était possible d'obtenir des avancées lorsque les réformes ne sont pas menées uniquement par les Etats-nations mais également par la société civile, et que la sécurité humaine est mise au premier plan. Au vu de la crise de l'ordre mondial libéral et multilatéral, nous avons de toute urgence besoin d'initiatives politiques qui s'inscrivent dans l'esprit des propositions formulées dans le présent article, afin que le « monde onusien » et le « monde interconnecté » inspirent le plus possible notre scénario d'avenir.



Auteurs

Bodo Schulze est conseiller au sein du département « politique globale et développement » de la Friedrich-Ebert-Stiftung à Berlin et coordonne les travaux de recherche « politique de paix et de sécurité mondiale ».

Herbert Wulf a dirigé le Bonn International Center for Conversion (BICC) lors de sa création et co-préside actuellement le Global Reflection Group « Monopoly on the Use of Force 2.0? ». Ses travaux de recherche et publications explorent les thématiques de la gouvernance, de l'armement et du désarmement.

Editeur

Friedrich-Ebert-Stiftung Paris | 41 bis, bd. de la Tour-Maubourg
75007 Paris | France

Tel. +33 1 45 55 09 96
www.fesparis.org

Contact:
fes@fesparis.org

L'utilisation commerciale des publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung n'est autorisée qu'avec l'accord préalable de la FES.

La Fondation Friedrich-Ebert (FES) est une fondation politique dont l'action est guidée par les valeurs fondamentales de la social-démocratie: la liberté, la justice et la solidarité. Organisation à but non lucratif, la FES travaille de manière autonome et indépendante.

La FES a un réseau de plus de 100 bureaux dans le monde et de 15 bureaux régionaux en Allemagne.

Le bureau parisien de la FES a été fondé en 1985. Il a pour objectif de renforcer le dialogue franco-allemand entre les acteurs de la société civile et les décideurs politiques.

Arnold, Rainer

L'objectif des 2 % du PIB fixé par l'OTAN est une voie sans issue

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/13539.pdf>

Puhl, Detlef

La France, l'Allemagne et l'Europe de la défense

réponse à Jean-Pierre Maulny (mars 2016)

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/12840.pdf>

Maulny, Jean-Pierre

La France, l'Allemagne et l'Europe de la Défense

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/12639.pdf>

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas nécessairement la position de la FES.