

Nouvelle puissance, Nouvelle responsabilité

Éléments pour une politique
étrangère et de sécurité
allemande dans un monde
en mutation

Une contribution de la Stiftung Wissenschaft und
Politik et du German Marshall Fund of the United States

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

G | M | F The German Marshall Fund
of the United States

STRENGTHENING TRANSATLANTIC COOPERATION

Table des matières

I. Introduction	2
II. L'Allemagne et l'ordre international	12
III. L'Allemagne et l'Europe	20
IV. L'Allemagne et ses relations stratégiques	30
V. L'Allemagne et la sécurité internationale	38
Le projet et ses participant/es	47

I. Introduction

L'Allemagne n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre ni aussi libre qu'aujourd'hui. Elle a plus de puissance et d'influence que toute autre démocratie allemande avant elle. Mais cela entraîne aussi une nouvelle responsabilité.

Avant 1990, la politique étrangère allemande (de l'Ouest) s'inscrivait dans un cadre conceptuel constitué par deux références : le passé qu'il fallait maîtriser et l'avenir que l'on projetait. Son histoire explique son engagement inconditionnel en faveur du respect de la dignité humaine, de la liberté, de l'État de droit et de la démocratie et d'un ordre international s'appuyant sur des normes universelles. Cet engagement tient toujours. De ses objectifs nationaux – unification, protection contre la menace venant de l'Est et réconciliation avec l'Ouest – découla son intégration dans l'Europe et dans l'Alliance atlantique. Menace et objectifs ont disparu ou se sont épuisés avec la chute du mur, la dissolution du Pacte de Varsovie et l'intégration progressive de l'Union européenne. Les Nations Unies, l'UE et l'OTAN demeurent le cadre de référence de la politique étrangère allemande. Néanmoins, celle-ci se cherche une nouvelle orientation.

Certes, la césure de 1990 ne met pas fin à l'histoire, ni même seulement à l'histoire de l'Allemagne. Au contraire, l'environnement stratégique de l'Allemagne s'est considérablement transformé depuis lors. La mondialisation ouvre de nouveaux espaces de liberté et de développement, mais crée aussi de nouvelles dépendances et de nouvelles vulnérabilités qui limitent la capacité des États de concevoir et mettre en œuvre des politiques. Aux ennemis déclarés de jadis ont succédé des risques de sécurité multiples et diffus. Les puissances émergentes revendiquent une plus grande participation. L'ordre international d'après-guerre chancelle mais un nouvel ordre international ne se dessine pas. Les Nations Unies, l'OTAN et l'Union européenne sont en pleine mutation et le processus de construction européenne en particulier est en crise.

L'Allemagne se doit de réagir à ces changements. Les professions de foi en faveur du maintien de l'ordre international existant ne suffisent pas. Mais la situation actuelle, confuse, et le relâchement des liens traditionnels ne signifient pas non plus que l'Allemagne puisse faire cavalier seul. L'Allemagne en effet – et c'est le paradoxe de la politique étrangère allemande après la réunification – a recouvré sa souveraineté au regard du droit international à un moment où l'action unilatérale ne suffit pas à relever un quelconque défi de politique étrangère.

Cette question est l'enjeu central de la politique étrangère allemande. Celle-ci doit surtout partir de ce que, plus de d'autres, le pays est exposé à la mondialisation. Ses citoyens sont partie prenante à l'Europe et ils s'insèrent dans des réseaux mon-

L'Allemagne n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre ni aussi libre qu'aujourd'hui. Mais puissance et influence entraînent responsabilité

diaux ; ses entreprises opèrent sur tous les continents. Plus que d'autres, l'Allemagne profite de la mondialisation et d'un ordre pacifique mondial, ouvert et libre qui la rend possible. En même temps, elle dépend particulièrement du bon fonctionnement de cet ordre ; et elle est particulièrement vulnérable et fragile à toute perturbation de ce système.

L'objectif stratégique primordial de l'Allemagne est donc de préserver et d'adapter cet ordre libre, ouvert et pacifique. À l'avenir, l'Allemagne devra déployer plus d'efforts encore afin de préserver ce statu quo qui lui est bénéfique. De fait, elle devra décupler ses efforts pour adapter aux nouveaux défis les structures de gouvernance régionale et mondiale. Elle n'y parviendra qu'en coopérant avec d'autres.

Plus que d'autres,
l'Allemagne profite de la
mondialisation et
d'un ordre mondial
pacifique, ouvert et libre
qui la rend possible

Ce qu'il faut, c'est de la volonté de forger l'ordre mondial, des idées et des initiatives. À l'avenir, l'Allemagne devra assumer le leadership plus résolument et plus fréquemment. Mais, profondément insérée dans des réseaux d'interdépendance, notamment dans le contexte des engagements multilatéraux auxquels elle a elle-même souscrits (NU, UE, OTAN) –, il ne peut s'agir que d'un co-leadership en vue d'atteindre des objectifs communs, avec d'autres et pour les autres.

Le nouvel environnement stratégique de l'Allemagne

Véhiculée par des évolutions techniques extraordinaires, la mondialisation a progressé vers une interconnexion politique, économique et sociale qui couvre quasiment le monde entier. Ces réseaux ont créé des espaces de liberté et de nouvelles opportunités de croissance et de développement partout dans le monde. Individus et biens se déplacent dans l'espace physique, informations et idées naviguent dans le cyberspace. Ces réseaux ont révolutionné la communication et le commerce, et rattachent aux marchés mondiaux et aux débats internationaux des sociétés précédemment isolées. Cette interconnexion est toutefois à double tranchant : elle entraîne une dépendance et une vulnérabilité inconnues jusqu'alors, qui affectent profondément l'autonomie des États nationaux.

Ceci est particulièrement évident dans le cas d'un pays comme l'Allemagne, au cœur d'une Union européenne de plus en plus intégrée. L'Europe profite de la mondialisation et l'Allemagne profite de l'Union. L'intégration économique et politique confère aux États membres de l'UE un poids international dont même les principaux États du continent ne disposent plus. À l'inverse, les menaces et les risques en Europe pèsent pratiquement sur tous les États européens à la fois ; la défense contre les dangers et la gestion des

risques ne peut se concevoir et se déployer dans un cadre purement national que dans des cas absolument exceptionnels.

Cette nouvelle dépendance et ses conséquences sont particulièrement évidentes en ce qui concerne la politique de la sécurité. Les États demeurent les principaux acteurs de la politique internationale. La puissance, la concurrence et la géographie restent des facteurs déterminants des relations internationales. Les menaces traditionnelles, la guerre, la prolifération des armes de destruction massive, continuent de peser. Néanmoins la mondialisation a accentué la privatisation et l'individualisation de la violence, avec le terrorisme et la criminalité organisée. Elle a en outre multiplié les facteurs de risques transfrontières qui se combinent les uns aux autres et se renforcent mutuellement et contre lesquels la souveraineté nationale est plus ou moins impuissante : le changement climatique, l'évolution démographique, les migrations incontrôlées, la pénurie de ressources et de denrées alimentaires, les pandémies, les États faibles et défailants. À la défense s'ajoute alors la gestion des risques comme nouveau paradigme de la politique de sécurité.

Pas plus que les démocraties occidentales, les puissances émergentes autoritaires ne sont mieux armées contre les crises

La crise financière internationale démontre également que réseaux et interconnexions fragilisent de manière inédite les économies nationales, les sociétés et les gouvernements. Avec la crise monétaire européenne, il s'est avéré que déséquilibres et économies nationales mal règlementées peuvent mettre en péril la stabilité de toute la zone euro ; le marché financier transatlantique, densément intégré, s'est aussi montré très fragile. Des deux côtés de l'Atlantique, la crise conduit à des impasses politiques et institutionnelles et alimentent des mouvements populistes. Pas plus que les démocraties occidentales, les puissances émergentes autoritaires ne sont mieux armées contre de telles crises.

Les nouvelles technologies – moteurs du récent essor de la mondialisation – ont des conséquences contradictoires sur l'exercice de la puissance. D'une part, elles consolident les exécutifs nationaux car elles offrent de nouvelles possibilités de surveiller et de contrôler les citoyens. En même temps, elles renforcent le pouvoir des acteurs privés – des combattants de la liberté, des citoyens engagés, des consommateurs et des entreprises, mais aussi des organisations criminelles et terroristes.

La diffusion du pouvoir au sein des États s'accompagne de transferts de puissance dans l'ordre international. De fait, l'ordre international d'après-guerre a fait preuve d'une remarquable résilience. Aucun projet universel n'a surgi, contestant la légitimité de l'Occident qui repose sur le respect des droits de l'homme, l'État de droit, la séparation des pouvoirs et la démocratie. Et les États-Unis, garants de cet ordre depuis des décennies,

demeurent la seule superpuissance d'envergure mondiale ayant la volonté d'imposer cet ordre, du moins dans un proche avenir.

Cependant, conscients que leurs ressources diminuent, les États-Unis donnent à comprendre que leur engagement dans le monde sera de plus en plus sélectif et qu'ils attendront davantage de leurs partenaires. En d'autres termes, l'Europe, et l'Allemagne en particulier, devront assumer plus de tâches et de responsabilités.

L'engagement des États-Unis dans le monde sera de plus en plus sélectif. L'Europe et l'Allemagne devront assumer plus de responsabilités

Les trois institutions dans lesquelles pendant plus d'un demi-siècle, la politique étrangère allemande s'inscrit dans l'ordre global, les Nations Unies, l'OTAN et l'Union européenne, sont elles-mêmes en pleine mutation. Elles font toutes les trois l'objet de débats entre leurs membres, quant à leur orientation, leurs compétences et leur architecture. En même temps, les puissances émergentes demandent une représentation équitable dans les institutions internationales. Certaines d'entre elles remettent même en cause les bases normatives, voire la légitimité de ces institutions, sans pour autant présenter des projets alternatifs. Elles jouent ainsi le rôle de perturbateurs et non de balanciers. Il en résulte des divergences persistantes et des blocages, de sorte que les États occidentaux évitent de plus en plus souvent les institutions multilatérales existantes, leur préférant des « coalitions de volontaires » ou des formats informels pour surmonter les crises et parvenir à des solutions.

En bref : Les bouleversements de l'environnement stratégique de l'Allemagne – de l'ordre international, des affaires européennes, des relations internationales et de la sécurité internationale – exigent une redéfinition des objectifs nationaux allemands.

Objectifs, valeurs et intérêts de l'Allemagne

L'engagement de l'Allemagne en faveur de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'État de droit, et d'un ordre international fondé sur des normes universelles, perdure, de même que son engagement à travailler dans le cadre des Nations Unies, de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique. Dans un environnement stratégique mouvant, de nouveaux éléments doivent cependant compléter cette définition des objectifs nationaux de l'Allemagne.

Avec sa société civile libre et ouverte, l'Allemagne bénéficie, comme peu d'autres pays, de la mondialisation. Sa puissance actuelle repose essentiellement sur sa capacité de mettre en œuvre des réformes qui lui ont conservé sa compétitivité et sa capacité d'innovation – et plus encore, sur sa réussite en tant que nation marchande, exportatrice. Sa

prospérité dépend des échanges (de personnes, de biens, de ressources, d'idées et d'informations) avec d'autres sociétés et donc de la demande des autres marchés et de l'accès aux voies commerciales internationales et aux matières premières. Mais elle a encore plus besoin d'un environnement mondial stable et vivant qui garantisse ces libertés : d'une Europe forte et d'un ordre mondial libéral, fondé sur des normes et composé d'États et de sociétés libres et ouverts. L'objectif stratégique primordial de l'Allemagne doit donc être de préserver, de protéger et d'adapter cet ordre mondial.

En même temps, l'Allemagne entretient des relations stratégiques importantes avec des États qui, promettant certes des taux de croissance et des rendements élevés, se montrent peu disposés à adopter le modèle politique et social occidental. Cette tension toutefois n'implique pas que l'Allemagne, épousant une nouvelle « Realpolitik », doive opérer un choix entre une orientation normative et multilatérale traditionnelle et une politique étrangère géo-économique ou, pour être encore plus clair, qu'elle doive trancher entre valeurs et intérêts. Dans le court terme en effet, l'Allemagne doit, au cas par cas, trouver un équilibre entre valeurs et intérêts stratégiques, notamment dans ses relations avec les États autoritaires. À long terme cependant, il est de l'intérêt existentiel de toute démocratie occidentale de défendre ces valeurs.

La dignité humaine, les libertés civiles, l'État de droit et la participation ne sapent pas la stabilité des différents pays et régions ; ils en sont la condition sine qua non. Les régimes autoritaires ne sont aucunement stables du simple fait qu'ils seraient autoritaires. À preuve, l'histoire récente de l'Allemagne (de l'Est) montre à quel point un régime autocratique peut être fragile. La promotion de ces objectifs dans d'autres États correspond aux valeurs de l'Allemagne autant qu'à ses intérêts stratégiques. Si l'Allemagne entend conduire avec succès une politique étrangère crédible, elle doit défendre les valeurs sur lesquelles elle repose. Il ne faut cependant pas sous-estimer le fait que les forces centrifuges de la mondialisation (nourries par la crise économique mondiale) affectent non seulement les États occidentaux mais également leurs citoyens : les sociétés se fragilisent, les contrats de société s'effritent. L'Allemagne se doit donc de défendre, sur son sol même, les valeurs qu'elle promeut à l'extérieur. Car la défense des valeurs fondamentales dans nos pays ne va aucunement de soi. La crise économique mondiale a en effet balayé l'illusion que les démocraties modernes sont à l'abri des tentations populistes ou d'un repli sur soi consécutif à la peur : cela vaut pour l'Europe et cela vaut pour l'Allemagne. La légitimité et l'attrait du modèle occidental reposent pourtant sur la défense systématique de ces principes contre tout défi à l'intérieur des frontières.

L'objectif stratégique primordial de l'Allemagne doit être de préserver, de protéger et d'adapter un ordre mondial libre

L'attrait du modèle
occidental repose sur sa
défense systématique
contre tout défi à
l'intérieur des frontières

La dimension intérieure de la politique étrangère allemande

La politique étrangère allemande continuera de déployer tout l'éventail des instruments dont elle dispose, de la diplomatie à l'usage de la force militaire en passant par l'aide au développement et la politique culturelle. Mais l'interconnexion et la dépendance mutuelle supposent également de nouvelles approches sur le plan intérieur : une coordination plus étroite entre départements, une coopération plus grande entre l'exécutif, le législatif et les institutions scientifiques, un contrôle politique plus efficace et une communication plus engagée avec l'opinion publique allemande.

Depuis quelque temps, les ministères des Affaires étrangères ont perdu le monopole de la définition et de la mise en œuvre de la politique étrangère. Ils devront continuer à évoluer et deviendront initiateurs et gestionnaires de réseaux, organisant des processus de réflexion et de prise de décision. Comme un nombre croissant de ministères tient à être partie prenante à la définition de la politique étrangère, il est d'autant plus nécessaire de lier de façon serrée les différentes compétences nationales d'analyse, de gestion et de leadership. À titre d'exemple, la prévention, la gestion et le suivi des crises continuent, en Allemagne, d'être marqués par le manque de coopération entre civils, diplomatie, police et forces militaires.

Dans un environnement plus complexe qui exige des réponses immédiates, de meilleures capacités cognitives sont requises. Connaissance, perception, compréhension, discernement et projection stratégique, tout s'acquiert mais demande des investissements de l'État et des universités, des instituts de recherche, des fondations et des institutions de politique étrangère. Il s'agit de créer un environnement intellectuel qui favorise non seulement la créativité politique mais permette aussi de concevoir des options politiques et des formats rapidement opérationnels.

Il faudra également solliciter plus fortement nos instances de contrôle politiques. Les décideurs politiques et l'opinion publique devront admettre qu'avec de plus grandes responsabilités internationales, l'Allemagne aura besoin de plus de ressources. Il ne faut pas non plus sous-estimer le fait qu'une politique étrangère plus proactive compliquera l'exercice du contrôle politique et, partant, soulèvera des questions de légitimité. Une politique étrangère allemande plus

active suppose également un suivi et un contrôle parlementaires. Les ressources humaines et financières du Parlement doivent par conséquent être renforcées.

Enfin, en Allemagne, responsables comme experts déplorent souvent le fait que la société entend trop peu à la politique étrangère. Il ne tient qu'à eux de changer cette situation car, de fait, l'intérêt ne manque pas. De nos jours, en Allemagne et dans le monde, non seulement la société analyse et commente la politique étrangère allemande comme jamais, mais elle participe aussi à sa définition. Les décideurs doivent donc apprendre à mieux expliquer objectifs et enjeux et convaincre les citoyens aussi bien que l'opinion internationale.

Les partenaires de la politique étrangère allemande

L'Allemagne devra coopérer avec des partenaires, anciens et nouveaux ; avec partenaires éprouvés et pays partageant la même vision, mais aussi avec des États challengers, voire avec des perturbateurs. Quel que soit le format de cette coopération (institutions multilatérales, alliances, intégration supra-nationale), celle-ci ne vise plus simplement à partager les tâches, à mettre en commun les ressources et les forces, ou à justifier la légitimité des actions. Un pays aussi profondément ancré dans l'économie mondiale que l'Allemagne n'aura plus d'autre choix que d'agir avec les autres, car seule une étroite collaboration internationale permet efficacement de régler les problèmes, gérer les risques ou de repousser les dangers.

Malgré ces interdépendances, les divergences d'opinion entre alliés existent, de façon parfois légitime : on l'a vu à propos de la Libye, du Mali ou de la Syrie. C'est la raison pour laquelle l'Allemagne doit tenir compte, dans l'élaboration de sa politique étrangère, de ces réseaux et interdépendances. L'inverse est également vrai : les partenaires de l'Allemagne dépendent aussi d'elle. Dans un monde interconnecté, tout pays doit tenir compte de ses partenaires et prévoir l'impact sur les autres de décisions nationales.

L'interdépendance est la principale raison pour laquelle l'Allemagne a comme intérêt stratégique d'être un voisin, un allié et un partenaire fiable. Aucun État au monde ne peut seul assumer cette responsabilité formidable qui consiste à rénover, adapter et forger l'ordre international. Jusqu'à présent néanmoins, l'Allemagne a proposé ou pris des initiatives sélectives, voire hésitantes, au moins au regard de sa puissance écono-

En Allemagne, la société analyse et commente la politique étrangère, mais elle participe aussi à sa définition

Dans un monde
interconnecté, tout pays
doit tenir compte de
ses partenaires et prévoir
l'impact sur les autres
de décisions nationales

mique, de son poids géopolitique et de son standing international. À cet égard, l'Allemagne est encore un acteur international en devenir.

A l'avenir, elle devra plus souvent assumer le leadership. Cela ne signifie pas qu'elle devra systématiquement prendre des initiatives en supposant que ses alliés suivront. Cela signifie plutôt qu'elle devra investir dans des relations à long terme et faire des compromis ; ceci appelle patience et empathie. Ce type de leadership, coopératif, engendre des sacrifices qui sont justifiés. Seul un leadership fondé sur le consensus peut rencontrer le succès. L'Allemagne doit assumer son rôle dans le renouvellement de l'ordre international – mais elle doit le faire en partenariat ; en cas contraire, elle doit renoncer à ce rôle.

Les quatre chapitres suivants traitent des quatre facettes principales de cette nouvelle responsabilité :

- L'Allemagne et l'ordre international
- L'Allemagne et l'Europe
- Les relations stratégiques de l'Allemagne
- L'Allemagne et la sécurité internationale





II. L'Allemagne et l'ordre international

L'émergence d'un monde polycentrique au cours de la mondialisation bénéficie à l'Allemagne, mais elle l'expose aussi à des défis considérables. Plus que d'autres, l'Allemagne tire profit de cette mondialisation – rendue possible par un ordre international ouvert, pacifique, libre, et coopératif. En même temps, l'Allemagne dépend du bon fonctionnement de cet ordre ; elle est vulnérable aux perturbations du système. L'objectif stratégique primordial de l'Allemagne est donc de préserver et d'adapter cet ordre, ne serait-ce que dans son propre intérêt.

Le défi : un ordre international en mutation

L'ordre international actuel fut instauré après 1945, à l'instigation des États-Unis et de ses alliés, fondé sur de nouvelles règles et institutions, principalement les Nations Unies, censées assurer des relations pacifiques entre les États. Sous les auspices de l'organisation mondiale et de sa Charte, une architecture complexe de régimes régionaux et sectoriels, chacun doté de normes et institutions propres, s'est constituée. Ceux-ci englobent presque toutes les régions du monde (OTAN, ASEAN, CEDEAO, Mercosur, etc.) et presque tous les aspects de la vie publique, des droits de l'homme, et de la paix et de la sécurité à l'économie, au commerce et au développement. Les biens publics mondiaux (« global commons ») comme l'Arctique, les océans, les espaces aériens et l'espace y furent ajoutés. Cela n'a certes pas prévenu guerres et conflits. Soixante ans durant néanmoins, l'ordre d'après-guerre a promu la paix, la prospérité et la liberté. La participation active de l'Allemagne à cet ordre lui a procuré influence et légitimité.

Il est indéniable cependant que cette architecture internationale est aujourd'hui soumise à des tensions considérables, que renforcent encore la crise financière et l'endettement internationaux. Certes, sous l'impulsion d'innovations techniques, la mondialisation permet une interconnection globale, politique, économique et sociale. De nouveaux espaces de liberté apparaissent, et États et sociétés disposent de nouveaux moyens de communication, de croissance et de développement. En même temps, de formidables forces contraires entrent en jeu : le changement climatique, les bouleversements démographiques, les flux migratoires incontrôlés, la pauvreté et les inégalités sociales, les tensions ethniques et religieuses et une compétition exacerbée entre un nombre croissant d'acteurs qui veulent accéder à des ressources limitées (denrées alimentaires, voies commerciales, technologies). L'accès aux biens publics mondiaux eux-mêmes, leur utilisation et leur exploitation, deviennent de plus en plus objets de compétition et de conflits. Ces forces centrifuges rendent les États vulnérables, et limitent leur capacité de contrôler les politiques publiques. Cela vaut à plus

L'architecture internationale est aujourd'hui soumise à des tensions considérables

forte raison pour la gouvernance internationale et ses institutions. Il reste difficile de mettre au point et d'imposer des règles obligatoires, alors même que les publics attendent plus d'une gouvernance efficace et d'un ordre international garanti par les États. Ces effets sont potentiellement déstabilisants dans leurs interactions. La mondialisation a entamé le pouvoir des États, même des plus forts et, malgré plus de libertés, elle a rétréci le monde et l'a rendu plus conflictuel.

La mondialisation
a entamé le pouvoir
des États, même
des plus forts

À cela s'ajoute une modification des rapports de force entre les États. Conscients de la réduction de leurs propres ressources, les États-Unis ne sont plus disposés à garantir seuls l'ordre international par une hégémonie mondiale. L'Union européenne, qui se débat encore avec la crise financière et ses conséquences, ne semble actuellement ni disposée ni capable d'assumer un tel rôle. Même l'engagement international de certains États européens est sensiblement en recul avec cette crise. Ainsi, la capacité de l'Occident de définir l'ordre du jour et de former des coalitions a diminué. Il y a manque de leadership au niveau international.

Dans cette situation, de nouveaux acteurs se pressent sur la scène de la politique internationale, poussés par le développement du Sud. Cette tendance n'est aucunement uniforme. De nombreux États continuent de stagner sur le plan politique et économique, d'autres menacent de s'effondrer. La mondialisation a néanmoins tiré des millions de personnes de la pauvreté et favorisé la naissance de classes moyennes plus prospères et politiquement plus engagées. Elle a aussi permis l'émergence de pays qui se posent en nouveaux centres de pouvoir, à côté des puissances établies de l'« Occident ». Depuis longtemps, l'Allemagne se fait l'avocate du développement, de la lutte contre la pauvreté et du partage des tâches (« burden-sharing ») au niveau mondial. En termes de puissance et d'influence, elle a d'ailleurs beaucoup profité de cette évolution : les nations émergentes lui ont ouvert de nouveaux marchés d'exportation et d'investissements.

L'émergence de ces nouvelles puissances constitue cependant un défi fondamental : pour l'Occident, pour l'Europe, et surtout pour l'Allemagne qui entretient des partenariats qualifiés de « stratégiques » avec bon nombre d'entre elles. Or, celles-ci demandent que leur représentation dans les institutions existantes de l'ordre international soit ajustée en fonction de leur poids, et contestent le rôle dominant que l'Allemagne et ses partenaires occidentaux ont jusqu'à présent joué dans ces enceintes. Certaines d'entre elles manifestent un intérêt à l'existence d'un ordre mondial fondé sur des règles, libre et pacifique, et adhèrent à l'État de droit et une bonne gouvernance. En revanche, d'autres puissances émergentes remettent en question les normes et l'architecture internationales, considérant

que la politique internationale est un jeu à somme nulle entre grandes puissances, espérant ainsi imposer leurs intérêts dans une concurrence non règlementée. La plupart du temps toutefois, elles ne formulent pas de contre-projet bien que des contre-institutions aient été établies (comme l'Union eurasiennne ou la proposition de la création d'une banque du développement des BRICS). Jusqu'à présent cependant, aucun bloc ne s'est vraiment imposé en contre-poids à l'Occident.

Les États occidentaux ont eux aussi contribué à affaiblir l'architecture de normes et d'institutions internationales existantes soit par inconsistance et par le recours aux doubles standards, soit par la pratique de la discrimination commerciale, par des interventions militaires insuffisamment légitimées, par le recours à des coalitions « à la carte » (« coalitions of the willing ») et des formats ad-hoc comme le G-20, ou simplement parce qu'ils ont jusqu'à présent manqué d'adapter l'ordre international aux nouveaux défis.

La mission : participer à l'élaboration de l'ordre international

L'Allemagne doit contribuer à adapter l'ordre international, sur la base du respect de la dignité humaine, de la liberté, de l'État de droit et de la bonne gouvernance, de la participation démocratique, de l'économie de marché sociale mondiale, du développement durable, de la paix et de la sécurité. Ses aspirations réformatrices doivent s'appliquer à maintenir l'ordre mondial actuel, libéral et coopératif. Il s'agit de l'adapter et de le développer, non de le transformer, moins encore de le réorganiser. Il ne s'agit surtout pas que l'Allemagne fasse cavalier seul, en présentant un projet global de son propre cru. En apportant ses idées et ses initiatives, elle devra en fait coopérer avec ses partenaires, qui partagent les mêmes orientations et avec ceux des pays émergents qui ont les mêmes valeurs et les mêmes intérêts.

S'agissant de la gouvernance internationale, l'Allemagne devrait militer en faveur de la réforme des Nations Unies et des institutions financières internationales. À cet égard, il faudra mieux intégrer les pays émergents et mieux tenir compte de leurs intérêts. Celles des nouvelles puissances capables et désireuses d'assumer la responsabilité de l'ordre mondial, devront être représentées au Conseil de sécurité. L'Allemagne compte parmi elles. Cependant, un siège européen au sein du Conseil de sécurité est souhaitable à long terme. Les États occidentaux, et, parmi eux, l'Allemagne, devront renoncer à certains de leurs droits de vote dans les organes de décision de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international afin que les pays émergents y soient représentés de manière appropriée. Tout

Il s'agit d'adapter et de développer l'ordre international, non de le transformer, moins encore de le réorganiser

ceci n'exclut pas le fait que l'Allemagne ait en même temps recours à des forums informels ou semi-formels, tel le G-20, afin de conserver la capacité de surmonter des crises ou des blocages, voire de pallier l'inefficacité des institutions établies. À l'avenir, ces systèmes devraient toutefois être codifiés ou, du moins, largement formalisés afin de les rendre transparents, prévisibles et stables.

L'Allemagne a également intérêt à que les régimes de gouvernance régionale fonctionnent efficacement, et notamment à ce que l'Union européenne se renove. Mais, en tant qu'économie mondialisée, elle a également intérêt à ce que les autres régions du monde soient stables et prospères. Même si d'autres pays d'autres régions du monde ne sont guère enclin à déléguer des compétences à des régimes supranationaux, l'Europe et l'Allemagne peuvent faire partager leur expérience en la matière, s'agissant par exemple de réconciliation après crimes de guerre, d'arbitrage en cas de conflits frontaliers et territoriaux, et de lutte contre la corruption. À cet égard, l'Allemagne devrait prêter plus d'attention aux dimensions sécuritaires de sa politique : c'est justement parce que le commerce avec la Chine et ses voisins est d'un intérêt vital pour l'Allemagne, que celle-ci ne devrait pas ignorer les tensions entre États d'Asie de l'Est et du Sud-Est.

L'Allemagne devrait également promouvoir l'adaptation, la consolidation et, si possible, la régulation des régimes sectoriels. L'un des principaux acquis de l'ordre libéral d'après-guerre fut de fournir un cadre à une série de conventions multilatérales fondamentales : concernant la protection des droits de l'homme et la juridiction pénale internationale, le commerce et les finances, le désarmement et le contrôle des armements, ainsi que le droit maritime et le droit de l'espace. Or, la plupart de ces régimes ont besoin d'être renouvelés, au regard d'évolutions récentes (telles que la mise au point de nouvelles technologies d'extraction des matières premières et de l'énergie en eaux profondes, la fonte des glaces polaires ou la privatisation de l'espace) qui montrent des lacunes juridiques dans des domaines de plus en plus contestés.

Il est capital de protéger les biens publics mondiaux et leur infrastructure. Ceux-ci garantissent la mobilité des personnes, des biens et des informations nécessaires à la mondialisation. En font partie les espaces aérien et spatial (satellites) et les océans (câbles de télécommunication). Le cyber-espace qui joue un rôle essentiel dans tous les aspects de la vie politique et social, est source de conflits potentiels, qu'il s'agisse de cyberguerre, de terrorisme et d'espionnage, de criminalité organisée et de financements occultes. Il est à la fois extrêmement difficile et urgent de s'entendre sur un mode de régulation internationale en ces domaines.

C'est parce que le commerce avec la Chine et ses voisins est d'un intérêt vital pour l'Allemagne, que celle-ci ne devrait pas ignorer les tensions en Asie

L'exercice d'une gouvernance étatique bonne et efficace est essentiel au maintien d'un ordre mondial régulé. Il faut y contribuer par la lutte contre la pauvreté, la coopération en matière de développement, la prévention et la gestion des crises, les opérations de maintien de la paix ou les partenariats de transformation. La liberté des citoyens et la stabilité des contrats sociaux jouent également un rôle essentiel. La diplomatie allemande et son aide au développement ne doivent pas uniquement s'adresser aux élites mais doivent également respecter le principe de la sécurité humaine.

Le moyen : l'influence dans un monde interconnecté

Dans un monde polycentrique globalisé, les éléments classiques qui définissaient naguère la puissance d'un État – le produit national brut, les ressources et les forces armées – n'ont pas perdu de leur importance, mais ils ne suffisent plus à conférer un véritable pouvoir sur la scène internationale. Désormais, un État ne peut peser dans le monde que s'il est en mesure de contribuer à la résolution de problèmes et de conflits régionaux, sectoriels ou systémiques ; s'il énonce des idées, propose des avantages et invente des compromis, plutôt que de dicter unilatéralement les règles du jeu ; s'il noue des coalitions et constitue des réseaux avec des partenaires qui partagent les mêmes intérêts ; s'il recourt à des négociations ouvertes et transparentes et s'il est capable d'embrasser non seulement des États mais aussi des acteurs non-gouvernementaux. L'influence est avant tout le fait d'États guidés par le principe de légitimité dans la recherche d'un ordre mondial.

Etant donné que toute adaptation pacifique de l'ordre international ne peut se faire qu'avec – et non contre – les nouvelles puissances, l'Allemagne devra traiter avec des États qui nourrissent des valeurs et des intérêts qui diffèrent nettement des siens ou de ceux de ses alliés, par exemple, dans la lutte contre le changement climatique ; la production d'énergies renouvelables ; ou dans les négociations concernant les normes de production et de consommation durables. L'Allemagne sera donc amenée à faire des compromis et des concessions en raison de son intérêt systémique à préserver les régimes et les institutions internationales : mieux vaut des compromis qu'un ordre international en déshérence. Elle devra cependant veiller à ce que les puissances émergentes assument une plus grande responsabilité globale car trop souvent, celles-ci se contentent de consommer, et non de produire ou de maintenir sécurité et biens publics mondiaux.

Mais là où des pays perturbateurs remettent en cause l'ordre international, violent les normes fondamentales internationales (comme l'interdiction du génocide

Désormais, un État ne peut peser dans le monde que s'il est en mesure de contribuer à la résolution de problèmes et conflits

L'Allemagne doit
pouvoir recourir à la
force militaire afin de
protéger les biens, les
normes et les
intérêts communs

ou des armes de destruction massive), lorsqu'ils prétendent au contrôle des biens publics mondiaux ou de l'infrastructure indispensable à la mondialisation ou lorsqu'ils les attaquent ; en d'autres termes, là où compromis ou médiations sont peine perdue, l'Allemagne doit vouloir et pouvoir recourir à la force militaire afin de protéger ces biens, ces normes et les intérêts communs dans le cadre de mesures collectives sanctionnées par le droit international public ou elle doit, tout du moins, pouvoir menacer de façon crédible le recours à la force.



Recommandations :

- À la longue, le rôle de l'Allemagne sera de fournir des idées pour permettre l'adaptation de l'ordre international.
- L'Allemagne doit promouvoir la réforme des institutions internationales, notamment la légitimité et l'efficacité du système des Nations Unies. La réforme du Conseil de sécurité avec participation allemande en fait partie.
- L'Allemagne devrait s'engager en faveur de l'adaptation, de la consolidation et de la régulation des régimes sectoriels ainsi que de la protection des biens publics mondiaux.

III. L'Allemagne et l'Europe

En raison de la crise grave que traverse l'Union Européenne, beaucoup, dans l'UE et au-delà de ses frontières, ont perdu foi et confiance dans le projet d'intégration européenne. Critiques et sceptiques en concluent que le projet lui-même est caduc : selon leur dire, le processus de construction européenne, qui a offert au continent plus de soixante années de paix, de prospérité et de liberté jusqu'alors inconnues, se heurte aujourd'hui à ses limites. Deux options s'offriraient alors pour sortir de la crise : geler le statu quo ou « rétrécir » l'UE pour l'assainir.

Mais l'histoire de l'intégration européenne n'est aucunement achevée ; elle vient juste d'entamer un nouveau chapitre. Il s'agit maintenant d'assurer à l'Europe capacité d'agir et légitimité démocratique en cet âge de mondialisation et de montée en puissance de nouveaux États. L'intégration économique et politique a conféré à la communauté des États européens un poids international qui échappe même aux principales nations du continent, prises isolément. Sans une intégration plus poussée du projet européen, l'Europe sera dans l'incapacité de relever le défi de la mondialisation.

L'histoire de l'intégration européenne n'est aucunement achevée; elle vient juste d'entamer un nouveau chapitre

Pourquoi l'Europe ?

En tant que pays plus que d'autres mondialisé, l'Allemagne a un intérêt vital au succès de l'intégration européenne dont elle a essentiellement bénéficié. De par son histoire, sa situation géographique au centre de l'Europe, et surtout de par sa puissance économique et son nouveau poids géopolitique, elle a une responsabilité particulière à l'égard de l'Union européenne : elle doit la préserver et l'approfondir. À l'avenir, l'Allemagne devra assumer un rôle de leadership plus souvent et de manière plus décisive ; mais en coopération avec tous les Européens et avec pour objectifs les intérêts européens communs.

La crise devra être surmontée afin que l'Allemagne puisse atteindre ses autres objectifs stratégiques. Sans assainissement économique et stabilisation de la zone euro, la République fédérale n'aura pas de perspective de croissance à long terme ; sans maîtrise de la crise, l'Allemagne sera privée de levier européen et ne pourra pas influencer par ses idées la reconfiguration de l'ordre mondial.

La politique européenne de l'Allemagne doit donc avoir pour objectif d'approfondir l'Union afin que celle-ci puisse relever les défis internes et externes. Il ne s'agit pas de créer à terme un super État européen. Ce qui est en jeu, c'est de restaurer la confiance dans la capacité d'action de l'Union et de conférer à ses décisions une plus grande

légitimité démocratique en poussant l'intégration. Le renforcement de la zone euro doit se faire en maintenant tous les États membres dans la Communauté.

Le coût de l'échec

La crise européenne revêt différents aspects. C'est à la fois une crise bancaire et une crise de la dette souveraine, une crise d'ajustement et une crise de croissance, une crise politique et sociale, une crise de leadership et de légitimité. Et la solution potentielle entraîne d'autres risques : l'approfondissement de l'intégration européenne peut diviser l'Union. Tant que la crise menace, il faut aller au-delà de la gestion de la crise et du pragmatisme des petits pas, et réformer l'architecture européenne de manière à ce qu'elle soit mieux armée pour lutter contre les crises futures.

La crise reste une menace car elle pourrait passer d'un état aigu à un état chronique et faire ainsi échouer le projet de construction européenne. Et les ressources de l'Allemagne ne sont pas illimitées : le vieillissement de la société allemande pourrait sonner le glas du miracle économique. C'est le Sud qui met en œuvre des réformes économiques, et non l'Allemagne, et d'autres États de l'UE voudront limiter l'influence de cette dernière.

L'intégration approfondie n'est donc pas une alternative parmi d'autres, mais bien l'alternative à l'échec. La passivité sèmerait les germes de la prochaine crise. La crise a mis en évidence les interdépendances et les risques systémiques de l'eurozone et révèle les vulnérabilités des États membres. Cette vulnérabilité vient de ce que l'Union monétaire est restée inachevée, fragilisant les finances publiques face aux fluctuations des marchés, empêchant la reprise économique, exacerbant les inégalités sociales et creusant le fossé entre l'UE et ses citoyens. Les conséquences politiques de ces tensions sont visibles partout en Europe. Ce ne sont pas seulement l'UE et l'idée d'une intégration européenne renforcée qui perdent le soutien de la population. Les démocraties nationales sont également déstabilisées par l'influence croissante des populismes ou même par des réformes qui menacent la démocratie et l'État de droit.

Il n'est pas à exclure que, dans ces conditions, les forces centrifuges à l'œuvre dans l'UE s'accroissent et que les décideurs européens ne soient plus en mesure de rassembler la Communauté. Si l'euro disparaissait, il est fort probable qu'il déchirerait des pans entiers du marché intérieur. Du point de vue de l'Allemagne, la perte de ces acquis s'accompagnerait d'immenses coûts politiques et économiques.

**Il faut réformer
l'architecture
européenne de manière
à ce qu'elle soit mieux
armée pour lutter
contre les crises futures**

La voie en avant : deux options d'intégration

Sous la pression de la crise, des réformes institutionnelles et politiques décisives, comme la mise en place du Mécanisme européen de stabilité et du Semestre européen, ont été prises. La Banque centrale européenne a assumé un rôle central dans la gestion de la crise. Ceci a provisoirement apaisé la situation. Mais à elles seules, ces mesures ne suffisent pas et les défis sont encore nombreux.

La politique européenne de l'Allemagne a pour principale mission de stabiliser et développer la zone euro avec ses dix-sept (bientôt dix-huit) membres. Par ailleurs, les politiques économiques et budgétaires des États membres au sein de l'Union monétaire européenne ne peuvent pas rester purement nationales – c'est un des enseignements de la crise. L'Union monétaire doit donc être complétée par une Union économique et fiscale. La difficulté ne réside pas uniquement dans l'élaboration de politiques budgétaires et économiques nationales qui visent à établir ou à maintenir la stabilité et la compétitivité aussi bien que la convergence dans l'eurozone. Cette convergence ne peut pas se limiter exclusivement aux ajustements des pays en crise. L'Allemagne pourrait, par exemple, y contribuer en libéralisant le marché des prestations de services ou en investissant dans l'infrastructure, l'éducation et l'innovation. Il ne s'agit pas non plus de simples processus d'optimisation technocratiques. Ce qui est en jeu, c'est de promouvoir un consensus public pan-européen portant sur les politiques économiques et financières communes à suivre. Le Parlement européen et les Parlements nationaux doivent être, à cet effet, plus étroitement liés dans les processus de décision politiques. C'est la seule manière de faire en sorte que l'Union européenne devienne crédible comme élément constitutif de la démocratie européenne, au lieu d'en être le fossoyeur.

La politique européenne de l'Allemagne a pour principale mission de stabiliser et développer la zone euro

La manière d'atteindre ces objectifs est controversée : les États devraient-ils en porter la responsabilité ou devrait-il y avoir plus de solidarité entre États ? Devrait-il y avoir plus de règles ou plus de pouvoir de décision politique au niveau européen ? Devrait-il y avoir plus ou moins de participation citoyenne ? Le défi réside dans un équilibre entre autonomie nationale et intérêts européens communs d'une part, capacité institutionnelle d'agir et ancrage démocratique d'autre part, le tout dans un contexte de mondialisation et d'interdépendance. Il ne sera possible de trouver des solutions qu'avec les partenaires européens et la participation des publics européens. La politique européenne de l'Allemagne doit néanmoins pouvoir fournir des réponses et des idées, ne serait-ce que pour éviter de se retrouver sur la défensive.

La politique européenne de l'Allemagne doit choisir entre deux modèles. Il ne s'agit pas d'alternatives car elles ne diffèrent l'une de l'autre que par le degré et l'ampleur de l'intégration qu'elles visent, et par l'équilibre entre intergouvernementalisme et communautarisation qu'elles proposent ; le deuxième modèle prend le premier comme point de départ. Dans les deux cas, l'intégration doit s'accompagner de plus de démocratie. Les deux modèles conduisent inévitablement à une différenciation politique et institutionnelle supplémentaire au sein de l'UE.

Modèle 1 : un cadre européen renforcé pour des réformes nationales

Cette variante, fondée sur la méthode d'intégration pragmatique, place la consolidation fiscale et le renforcement de la compétitivité des États membres au premier plan. Les efforts de réforme entrepris jusqu'à présent doivent être rigoureusement poursuivis et développés. En même temps, l'Allemagne devrait promouvoir une collaboration politique plus étroite en Europe. Les États membres et leurs Parlements conserveraient le contrôle politique des processus de réforme mais la Commission européenne jouerait un rôle important dans le contrôle des politiques nationales budgétaires et fiscales. Il s'agirait d'utiliser au mieux le potentiel des traités européens en matière de contrôle budgétaire.

Les pays européens en crise ont besoin d'être soutenus et incités à poursuivre leurs réformes économiques afin de retrouver le chemin de la croissance. *Premièrement*, le budget européen, qui finance encore essentiellement l'agriculture et l'infrastructure, devrait être utilisé de manière plus ciblée pour soutenir les réformes économiques. *Deuxièmement*, un fonds spécial, financé par les États membres, devrait être instauré pour encourager les réformes structurelles et les mesures qui doivent accroître la compétitivité dans les États membres respectant les recommandations européennes. *Troisièmement*, les consultations portant sur la politique économique de la zone euro devraient s'intensifier au niveau gouvernemental et ministériel. Le vieillissement de la population pèsera lourdement sur les finances publiques dans certains États membres. Dans le long terme, il sera plus difficile de concilier consolidation des budgets nationaux et incitations à la croissance et à l'emploi. C'est la raison pour laquelle, *quatrièmement*, le Mécanisme européen de stabilité devrait, à moyen terme, se constituer en Fonds monétaire européen, prévoyant notamment une procédure pour gérer l'insolvabilité des États.

La convergence dans l'eurozone ne sera possible que si les États européens respectent les plafonds d'endettement fixés par le Pacte de stabilité. Ce modèle

**En tout cas, l'intégration
doit s'accompagner de
plus de démocratie**

devrait donc prévoir, à côté d'incitations, des sanctions. Lorsqu'un État de l'eurozone excède régulièrement la limite du déficit autorisé dans le Pacte, l'UE devrait invalider ce budget. La Cour européenne de justice devrait exercer cette compétence, à la demande de la Commission ou des États membres.

Au niveau du Parlement européen, les décisions concernant la zone euro devraient être réservées aux seuls représentants des États de la zone euro. En outre, les Parlements nationaux devraient être plus fortement impliqués dans les décisions prises à Bruxelles. Les députés des États membres devraient, avant tout, être davantage parties prenantes aux consultations précédant les décisions qui concernent l'Eurogroupe. On pourrait envisager de créer une seconde chambre du Parlement européen où seraient représentés les membres des Parlements nationaux.

Les États affectés par la crise doivent continuer de consolider leurs budgets et de mettre en œuvre des réformes structurelles

Modèle 2 : une plus grande capacité d'action au niveau européen

Le second modèle prend le premier pour point de départ d'une intégration plus poussée. Il s'agit cependant d'une avancée qualitative : ce second modèle se fonde sur le constat que l'intégration des marchés monétaires et financiers limite considérablement la capacité d'agir des gouvernements et fragilise les finances publiques, et en conclut qu'une convergence des politiques nationales de réformes ne suffit plus à stabiliser la zone euro. Selon ce modèle, il faut poursuivre l'intégration pour retrouver la capacité d'agir et de contrôler la situation. Une intégration approfondie n'est toutefois acceptable, en particulier pour les États contributeurs, que si les États affectés par la crise continuent de consolider leurs budgets et de mettre en œuvre des réformes structurelles destinées à améliorer la compétitivité.

Un paquet de trois mesures stabiliserait l'Union monétaire, la rendant, à long terme, moins vulnérable. *Premièrement* : l'achèvement de l'Union bancaire, couronnée par un régime unique de résolution bancaire et des fonds permettant de restructurer les banques afin de mettre un terme à l'interdépendance entre finances publiques et stabilité bancaire. *Deuxièmement* : la création d'un budget de la zone euro qui ne serait pas uniquement utilisé pour soutenir les réformes nationales, mais aussi pour atténuer les divergences cycliques grâce à des mécanismes de stabilisation automatique (telle qu'une assurance-chômage européenne). Ceci permettrait, à long terme, de réduire les divergences cycliques entre économies, de sorte que la politique monétaire unique de la Banque Centrale Européenne « convienne » au mieux à l'ensemble de la zone euro. *Troisièmement* : si le contrôle politique

fiscal était renforcé comme le prescrit le modèle 1, des titres d'emprunts communs (des eurobonds) pourraient être émis pour remplacer un certain pourcentage de la dette publique. Cela mettrait fin à l'interdépendance entre finances publiques et système bancaire qui a conduit à la crise de la dette bancaire et souveraine. Les finances publiques deviendraient moins sensibles aux fluctuations financières car, les banques centrales nationales ayant transféré les politiques monétaires à la BCE, elles ne sont plus bailleurs de fonds en dernier ressort.

Si l'Allemagne optait pour le second modèle d'intégration approfondie, c'est bien une démocratie européenne transnationale à plusieurs niveaux qu'elle viserait in fine. Dans cette épure, la Commission se constituerait en gouvernement économique reflétant la composition politique du Parlement européen et responsable devant lui. L'injonction de la Cour constitutionnelle fédérale d'inclure davantage le Bundestag dans les questions de politique européenne doit être prise en compte, mais Parlement européen et Bundestag ne doivent pas être mis en concurrence. À l'avenir, les Parlements nationaux devraient rester à l'écart du processus législatif ordinaire pour jouer un rôle clef dans les décisions politiques fondamentales. Enfin, pour assurer le caractère démocratique de ces réformes, l'Allemagne devrait promouvoir la convocation d'une Convention réunissant les parlements.

**L'intégration européenne
ne doit pas accabler les
États ni leurs citoyens**

Dans l'un et l'autre modèle d'intégration, l'approfondissement de l'Europe doit s'accompagner d'une possible intégration différenciée entre États membres. L'intégration européenne ne doit pas accabler les États ni leurs citoyens. Cependant elle ne doit pas non plus creuser un fossé entre membres de la zone euro et les autres États membres. Quel que soit le degré d'intégration future de l'Europe, la politique européenne de l'Allemagne devra toujours être inclusive et coopérative, mais non à n'importe quel prix. Le maintien d'États membres dans l'Union ne doit pas se faire au prix de ramener en arrière l'intégration européenne. À l'inverse, le partenariat en Europe demande à un leadership allemand patience, empathie et surtout une volonté de compromis, et non pas seulement à l'égard des partenaires avec lesquels elle travaille le plus étroitement.

La politique étrangère européenne

Ce n'est que par une représentation extérieure unifiée que l'Union Européenne pourra jouer un rôle structurant dans le monde. La politique étrangère de l'Allemagne devrait contribuer à adapter la politique d'élargissement et de voisinage aux évolutions actuelles, à revitaliser la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à faire de l'UE un acteur fort sur la scène internationale.

En 2003, l'UE s'est engagée à accueillir les pays des Balkans occidentaux. Il va de l'intérêt de l'Allemagne que cette promesse soit tenue pour pacifier et stabiliser durablement cette partie de l'Europe. Il est cependant incontestable que le pouvoir de l'UE de transformer les candidats à l'adhésion s'est affaibli. La conditionnalité et les programmes d'aide financière et technique ne suffisent souvent plus à promouvoir les réformes requises pour adhérer. Or, les réformes qu'un candidat n'entreprend pas menacent son avenir politique, économique et social. Au demeurant, une fois dans l'union, l'UE dispose d'encore moins d'incitations et de sanctions. Dans ce sens, l'Allemagne devra faire davantage pour encourager les candidats à se préparer à l'adhésion et engager activement un débat constructif concernant ces évolutions. Indépendamment du succès des négociations d'adhésion avec la Turquie, l'Allemagne a intérêt à ce qu'elle s'europeanise et s'ancre en Europe ; qu'elle ait donc un rapport le plus étroit et le plus stable possible avec l'UE, incluant notamment une coopération économique accrue, une coopération plus étroite en matière de politique de sécurité et un assouplissement de la politique en matière de visas.

Dans les pays du voisinage méridional et oriental l'UE, en tant que puissance régionale stabilisatrice, doit viser la stabilité et une bonne gouvernance et ne pas s'adresser aux seuls gouvernements mais également aux sociétés civiles. À cet effet, elle devrait utiliser tous les instruments - économie, diplomatie, et politique de sécurité - à sa disposition. Il est de l'intérêt essentiel de l'UE de promouvoir la démocratisation, le pluralisme, l'État de droit et le respect des droits de l'homme dans les sociétés en transformation et dans les régimes autoritaires : tel est l'objectif de la collaboration de l'UE avec ces États. L'Allemagne doit s'assurer que l'UE poursuive l'ouverture du marché commun des biens, de la main d'œuvre et des services dans les pays voisins afin de les inciter à des réformes intérieures. Le soutien de la mobilité entre l'UE et les États européens voisins est particulièrement important, notamment s'agissant des jeunes générations.

La poursuite de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est au cœur de toute intégration approfondie. La coopération entre États membres en matière de politique étrangère a jusqu'à présent été essentiellement ponctuelle, sur le dossier iranien par exemple. L'UE risque ainsi de se marginaliser dans les affaires internationales. L'objectif de la politique étrangère allemande est de prévenir une telle marginalisation. Le renforcement du rôle de la Haute Représentante et du Service européen d'action extérieure en est un élément clef. À moyen terme, l'introduction de décisions à la majorité qualifiée permettrait une prise de décision plus robuste et rapide.

La politique étrangère de l'Allemagne doit contribuer à faire de l'UE un acteur mondial

Le rôle de l'UE dans les institutions mondiales doit être renforcé

Au sein des institutions internationales, le bouleversement dans les rapports de force mondiaux entraînera une perte d'influence des États membres de l'UE. Leurs intérêts ne seront défendus à terme que par le renforcement du rôle de l'UE. En conséquence, l'Allemagne devrait encourager une meilleure coordination des procédures entre membres de l'UE au sein du FMI et de la Banque mondiale. Elle devrait soutenir les projets existants qui consistent à regrouper les droits de vote des membres de la zone euro exercés, à l'avenir, par un directeur exécutif européen. Au sein des Nations Unies, l'objectif immédiat doit être de conserver la part de sièges permanents et non-permanents de l'UE. Dans le cadre d'une réforme ambitieuse du Conseil de Sécurité, l'Allemagne préconise, à terme, d'attribuer un siège à l'UE dans un cercle quelque peu élargi de membres permanents et de sièges non-permanents supplémentaires qui seraient attribués à tour de rôle aux États membres de l'UE.

L'Allemagne doit être prête à se faire représenter par l'UE sur le plan international, y compris dans des domaines politiques où les compétences sont partagées entre l'UE et les États membres, comme la politique étrangère et de sécurité commune. Une définition claire des positions et des intérêts allemands est indispensable si l'Allemagne veut contribuer à modeler la politique de l'UE. Dans la mesure du possible, tous les domaines politiques de l'UE doivent être coordonnés en une seule instance afin de défendre efficacement les intérêts européens. Des procédures transparentes informant sur la nature et le contenu des négociations doivent être mises en place à Bruxelles. Un effet de levier dépassant les frontières des politiques sectorielles n'est possible que dans le cadre d'une meilleure harmonisation. Une coordination efficace requiert des instances de coordination fortes.



Recommandations :

- L'Allemagne doit promouvoir l'intégration européenne afin de permettre à l'Union Européenne de répondre aux défis internes et externes sans toutefois affaiblir la démocratie.
- L'Allemagne devrait œuvrer en faveur de l'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux, viser des relations stables et étroites entre l'UE et la Turquie et s'assurer que l'UE, en tant que puissance régionale, utilise rigoureusement tous les instruments dont elle dispose pour promouvoir la stabilité et la bonne gouvernance dans les pays du voisinage méridional et oriental.
- L'Allemagne devrait travailler à promouvoir la PESC et la PSDC, renforcer le SEAE et la Haute Représentante et assurer la prise de décisions à la majorité qualifiée.



IV. L'Allemagne et ses relations stratégiques

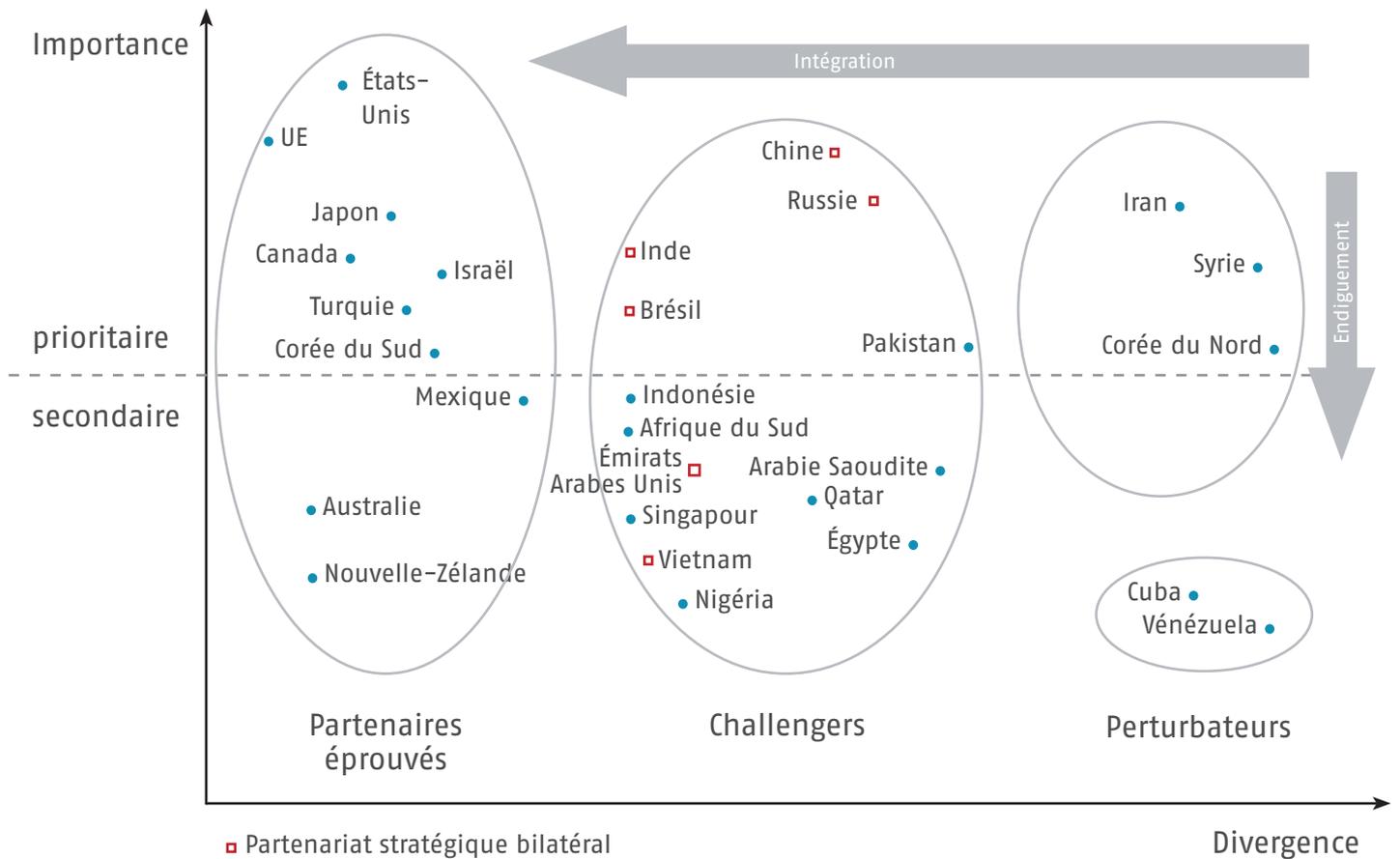
Avec la mondialisation et l'émergence de nouvelles puissances, le système international est plus anémique et plus conflictuel. Pour un pays comme l'Allemagne, qui promeut la mondialisation et en bénéficie, le défi est double. D'une part, l'objectif stratégique suprême de la politique étrangère allemande doit être d'assurer un ordre international pacifique, libre et fondé sur les règles et la coopération. Il faut donc l'adapter à la nouvelle donne. L'ordre international doit tenir compte des puissances émergentes. Les nouveaux acteurs doivent cependant être invités à assumer de plus grandes responsabilités face aux problèmes mondiaux ; mais là où ils agissent en tant que perturbateurs, ils doivent être soit intégrés, soit endigués. Compte tenu de cette situation, la politique étrangère allemande ne doit pas se contenter de coopérer avec des gouvernements mais aussi s'adresser aux sociétés civiles. Elle ne peut y parvenir qu'avec des partenaires nourrissant les mêmes vues.

L'Allemagne se trouve dans une situation nouvelle car elle a rejoint la ligue des acteurs mondiaux

L'Allemagne se trouve cependant dans une situation nouvelle car elle a rejoint la ligue des acteurs mondiaux. Cela n'a pas toujours été le cas, car avant la réunification, sa priorité allait à l'axe Est-Occident et, dans la dimension Nord-Sud, à la politique de développement et aux liens avec les États qui reconnaissaient et soutenaient la République fédérale aux Nations Unies et dans les organisations internationales. Il manquait à la République de Bonn les instruments et la marge de manœuvre pour mener une politique autonome au-delà du contexte européen et transatlantique. Désormais, son pouvoir accru donne à l'Allemagne de nouvelles capacités d'influence. C'est pour elle l'occasion de réévaluer ses relations internationales.

Les relations stratégiques de l'Allemagne : le cadre

Les États qui revêtent d'importance stratégique pour l'Allemagne sont ceux dont les décisions et les évolutions intérieures ont des répercussions majeures sur les intérêts allemands et l'ordre international. Les critères classiques en sont la force militaire, le poids économique, la population, les ressources, le capital et la situation géographique. Mais ces États n'ont d'importance stratégique que dans la mesure où ils peuvent y recourir et forger l'environnement international, c'est-à-dire dans la mesure où ils peuvent et veulent exercer une influence politique, économique, culturelle ou religieuse vis-à-vis d'États tiers, sous formes multilatérales ou sur un marché stratégique. Des petits États peuvent ainsi revêtir une importance stratégique. Le catalogage de certains pays sous l'étiquette de « partenaires stratégiques » l'indique, malgré l'absence de cohérence de son utilisation, du moins pour l'heure (cf. graphique).



Les relations stratégiques de l'Allemagne

Les relations de l'Allemagne avec ces puissances dépendent essentiellement du degré de proximité entre valeurs et intérêts de l'une et des autres. Plus les visions du monde et les objectifs de ces puissances divergent de celles de l'Occident, plus il sera difficile de dialoguer avec elles et de s'en rapprocher, et tant le risque de conflits d'intérêts sera grand.

Les relations stratégiques de l'Allemagne : une typologie

Partenaires éprouvés et pays partageant la même vision : la sauvegarde des valeurs et des intérêts allemands continuent de s'inscrire dans le paradigme qui fut celui de la politique étrangère allemande d'après-guerre, à savoir l'intégration à l'Occident, l'intégration européenne, la réconciliation et le multilatéralisme efficace. Sur les questions majeures – la paix et la sécurité, un ordre mondial fondé sur des règles, l'État de droit et les droits de l'homme, des marchés libres, la sécurité d'approvisionnement en énergie et matières premières, la protection de l'environnement et du climat, le développement humain –, les positions allemandes convergent avec celles des partenaires européens et transatlantiques malgré des différences ponctuelles. Le cercle de ces partenaires proches, ayant aussi bien le poids et le pouvoir de forger l'environnement stratégique (« Gestaltungsmacht »), s'étend au-delà de « l'Occident » et englobe sous forme d'anneaux concentriques non seulement les membres de l'UE (partenaires indispensables) et les alliés au sein de l'OTAN, les États-Unis, le Canada et la Turquie (partenaires clés), ainsi que le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Mexique et Israël (partenaires importants). La politique étrangère de l'Allemagne doit accorder la priorité à ces partenariats éprouvés et à l'approfondissement des relations bilatérales avec d'autres pays partageant la même vision car ce sont des multiplicateurs de forces : le champ, la portée et la légitimité de l'influence allemande sur son environnement stratégique s'en trouvent accrues. Ceci vaut notamment pour les relations avec les puissances émergentes.

Les challengers : y sont inclus des États au poids et aux ambitions politiques très diverses : de grandes puissances comme la Chine et la Russie ainsi que des pays en développement et des pays émergents comme l'Inde, le Brésil, l'Afrique du sud, l'Indonésie et d'autres encore. L'Allemagne entretient avec la plupart de ces pays des relations qui dépassent largement le cadre de la simple coopération économique. Certains d'entre eux partagent le même intérêt de vivre dans un ordre mondial libre et pacifique et nombre d'entre eux affirment explicitement des valeurs telles que l'État de droit et la bonne gouvernance.

Néanmoins, les sociétés d'un grand nombre de ces États ne voient pas en « l'Occident » un modèle, et leurs gouvernements ne sont pas tous prêts à accorder à leurs citoyens des libertés et des droits politiques et sociaux. Certains de leurs gouvernements vont même jusqu'à remettre en question l'universalité des droits de l'homme. Bien que dans le monde, des sociétés civiles s'émancipent et des classes moyennes émergent, prospères et assurées, on ne peut parler d'une convergence inéluctable vers des systèmes libres, démocratiques et libéraux.

Les pays partageant la vision de l'Allemagne sont des multiplicateurs de forces

Les relations de l'Allemagne avec les nouvelles puissances économiques et politiques du monde risquent donc inéluctablement de mener à des situations de concurrence et à des conflits portant sur l'influence, l'accès aux ressources ou l'architecture de l'ordre international et la validité des normes sur lesquelles il repose. Il est dans l'intérêt de l'Allemagne de canaliser ces revendications pour qu'elles demeurent pacifiques. Il faut donc adapter cet ordre international, qui reflète toujours la répartition des pouvoirs de l'après-guerre. Les nouvelles puissances doivent être représentées de manière appropriée, ne serait-ce que pour éviter la formation de nouveaux blocs (déjà perceptible à quelques égards), qui remettrait en question l'ordre libéral. À cet égard, certains de ces États challengers pourraient devenir de véritables partenaires pour l'Allemagne mais d'autres aussi pourraient choisir la confrontation. De concert avec d'autres pays partageant la même vision, l'Allemagne devra combiner dialogue et endiguement.

Les nouvelles puissances doivent être mieux représentées dans les institutions mondiales

Les perturbateurs : Ceux-ci peuvent être des États puissants et stables ou, au contraire, des États fragiles et en déliquescence. L'Iran et la Corée du Nord, et, dans une moindre mesure, le Venezuela et Cuba appartiennent à la première catégorie ; la Syrie, la Somalie, l'Afghanistan ou le Mali à la seconde. Leur capacité à perturber l'ordre international peut résulter de la possession d'armes de destruction massive ou de leur contribution à la prolifération de ces armes, ou le soutien ou l'accueil de terroristes ; de leur situation géographique (le long d'une route stratégique ou d'un détroit maritime, par exemple) ou de conflits internes qui affecteraient les voisins, voire la région. Dans le monde globalisé d'aujourd'hui, un problème local peut rapidement se transformer en problème régional ou international. Les intérêts (et les valeurs) d'un pays interconnecté comme l'Allemagne peuvent être gravement compromis par un petit pays perturbateur, aussi éloigné qu'il soit.

Relations stratégiques : principes directeurs

Malgré sa nouvelle puissance l'Allemagne a raison de miser sur la coopération multilatérale avec des partenaires éprouvés et des pays partageant la même vision. À cette fin, la meilleure stratégie est de continuer à être un partenaire fiable et prévisible et d'entretenir des partenariats à long terme. En sens inverse, il serait myope de vouloir gagner en puissance au détriment d'autres acteurs, l'Union européenne par exemple : même si elle est devenue un acteur mondial, l'Allemagne reste une puissance moyenne sur le plan international. Les récentes discussions portant sur la coopération et la concurrence entre services secrets occidentaux révèlent d'ailleurs que, même dans le contexte de partenariats

éprouvés, la confiance ne peut être tenue pour acquise et qu'il faut l'entretenir. De plus, la concurrence entre États occidentaux permet à des puissances comme la Chine et la Russie d'en tirer profit et de semer la discorde au sein de l'UE ou de l'alliance atlantique.

En revanche, deux questions fondamentales caractérisent les relations stratégiques de l'Allemagne avec les challengers et perturbateurs : quels sont les instruments auxquels la politique étrangère allemande doit recourir pour promouvoir un ordre international pacifique fondé sur des règles ? Et quel prix la politique étrangère allemande est-elle prête à payer au cas où surgirait un conflit d'intérêts alors même qu'elle s'est fixé cet objectif ?

Les mécanismes d'incitation et de coopération ont toujours bien servi la politique étrangère allemande (et européenne). Dans le cadre de l'Ostpolitik des années soixante-dix (« le changement par le rapprochement ») et dans celui de l'élargissement à l'Est de l'UE, cette forme d'influence a eu beaucoup de succès. Mais dans le cadre de certaines relations bilatérales d'importance majeure, les limites d'une politique de coopération sont avérées. Les incitations ont produit peu de résultats concrets dans la Politique européenne de voisinage ou dans le cadre du partenariat de modernisation avec la Russie. La Chine peut choisir ou refuser certaines propositions de coopération. Parmi les perturbateurs, l'Iran et la Corée du Nord ont refusé pendant des années les offres occidentales.

L'Allemagne participe également aux régimes de sanctions prises dans le cadre de l'UE ou des Nations-Unies. Dans le cas de l'Iran, ce sont les sanctions sévères de l'Occident qui ont ramené Téhéran à la table des négociations. Les sanctions continueront d'être un des instruments de la politique étrangère allemande.

La tension inhérente entre l'intérêt de l'Allemagne à œuvrer en faveur d'une adaptation pacifique des règles de l'ordre international d'une part, et l'intérêt à intensifier les relations économiques bilatérales qui permettent des taux élevés de croissance, des rendements importants et l'accès à des ressources essentielles d'autre part, est d'autant plus forte lorsqu'il s'agit d'États économiquement et politiquement puissants qui sont en mesure de dicter les termes de ces relations bilatérales. En outre, lorsqu'il s'agit d'États autoritaires, les relations économiques peuvent alors attenter aux valeurs fondamentales de l'Allemagne, telles que la dignité humaine, les libertés citoyennes, l'État de droit, la bonne gouvernance et la participation citoyenne. À terme, ces relations économiques peuvent consolider les sociétés civiles dans ces pays ; elles peuvent également conduire à intégrer ceux-ci dans les cadres de gouvernance internationale, voire y encourager le changement social. D'un

Quelques perturbateurs ont refusé pendant des années les offres occidentales

autre côté cependant, il se peut également qu'elles contribuent essentiellement à stabiliser un régime, voire à le renforcer vis-à-vis de sa propre société. Ces conflits d'intérêts ne sont pas faciles à éviter, ni à résoudre. À l'inverse, contrairement à ce que l'on affirme parfois, ça ne signifie pas que la politique étrangère allemande ait à trancher entre une orientation normative et multilatérale traditionnelle et une politique étrangère plus géo-économique.

Il est cependant possible de formuler quelques lignes directrices concernant la manière de gérer ces conflits d'intérêts et les lignes rouges que la politique étrangère allemande ne peut transgresser sans se porter préjudice. *Premièrement* : avec sa force économique acquise au fil du temps, l'Allemagne est un acteur clé, notamment au sein de l'UE. Son soutien détermine le succès des mesures d'incitation et des sanctions. Elle doit donc en assumer la responsabilité. *Deuxièmement* : les relations de l'Allemagne avec ses partenaires sont en général si diversifiées que la perte d'une transaction ne menacera pas la base commerciale de la relation. *Troisièmement* : ces partenariats ne sont pas à sens unique. Les partenaires ont eux aussi un intérêt majeur à entretenir des relations solides et diversifiées avec l'Allemagne s'agissant des biens, des investissements, des transferts de technologie, de la collaboration en matière de formation, mais aussi, par exemple, de la résolution de conflits régionaux. *Quatrièmement* : l'Allemagne devrait éviter de dépendre de certaines relations bilatérales, par exemple en diversifiant ses importations d'énergie. *Cinquièmement* : lorsqu'il s'agit de trancher entre commerce bilatéral et intérêts de gouvernance, il faut bien prendre en compte les frais de transactions. Si des négociations ou des institutions multinationales risquent d'en souffrir, les intérêts allemands peuvent également en pâtir. *Sixièmement* : dans les relations avec les régimes autocratiques, les objectifs, les moyens, les coûts et le respect des valeurs allemandes doivent être pesés avec soin. Cela vaut en particulier pour les exportations d'armes ou la coopération policière, notamment si un gouvernement est susceptible de les utiliser contre sa propre population. *Septièmement* : l'Allemagne attache naturellement un intérêt plus particulier à l'évolution intérieure des pays riverains de l'UE, que ce soit à l'Est ou au Sud, qu'à celui d'États plus lointains. Il doit en résulter un soutien particulier de l'Allemagne à ces voisins pour qu'ils établissent durablement la stabilité et la démocratie, l'État de droit et l'économie de marché. C'est déjà un acquis que les pays d'Europe de l'Est préconisent ces valeurs, du moins formellement. Néanmoins, l'Allemagne doit contribuer plus activement au strict respect de ces engagements, tout en promouvant des relations plus étroites avec le voisinage oriental et méridional. *Huitièmement* : l'Allemagne ne doit pas se prêter au chantage. S'agissant de la politique de sécurité, l'insertion dans l'OTAN, en tant que participant actif, en est la meilleure garantie. Dans le domaine économique, la diversification des marchés d'exportation et des sources de matières premières, en particulier un renforcement durable de

Les exportations d'armes
doivent être pesés
avec soin: Seront-elles
utilisées contre
la population?

la puissance économique européenne et l'élargissement du libre-échange transatlantique, en sont la condition.

Avec des États fragiles et en faillite (Afghanistan, Mali, Somalie), la tension est autre. Ces pays sont situés au bas de l'échelle du développement et, en tant que perdants de la mondialisation, ils n'ont pas d'accès au développement économique et social. Une politique d'incitations ou de pressions sur des gouvernements qui contrôlent à peine leurs pays n'aurait aucun sens. Là encore, la politique étrangère allemande doit déployer tous les instruments à sa disposition, de l'aide humanitaire aux missions militaires de stabilisation en passant par la coopération au développement et la diplomatie. L'objectif immédiat est de mettre un terme aux conflits et de stabiliser les États et les régions. À long terme, il s'agit de créer les conditions nécessaires afin que des gouvernements légitimes et efficaces puissent remplir les tâches qui leur incombent.

Si l'Allemagne utilise ce potentiel de concert avec ses alliés et les partenaires dont elle partage les vues, elle peut contribuer à la paix, à la liberté, à la sécurité et à la prospérité dans le monde, voire assumer un rôle de leader dans certains domaines. Des partenariats solides et durables sur le plan politique, économique et militaire en sont, plus que jamais, la condition sine qua non.

Une politique d'incitations ou de pressions sur des gouvernements qui contrôlent à peine leurs pays n'a aucun sens

Recommandations :

- L'Allemagne doit entretenir, renforcer et promouvoir ses partenariats au sein de l'UE, de l'OTAN et dans le cadre des Nations Unies. Ces relations doivent primer par rapport à celles qu'elle entretient avec les puissances émergentes.
- L'Allemagne doit renforcer les partenariats avec ceux des pays challengers dont les intérêts concordent largement avec les siens et avec ceux de l'Europe. Elle doit notamment promouvoir les pays qui exercent un rôle de leaders régionaux et encourager leur participation dans les organisations internationales.
- La politique étrangère de l'Allemagne doit soit intégrer les pays challengers en les incitant à agir de manière constructive, soit les endiguer en bridant leurs marges de manœuvre (en diversifiant, par exemple, ses importations de matières premières ou en soutenant des contreponds régionaux).

V. L'Allemagne et la sécurité internationale

Les citoyens allemands jouissent d'une période de sécurité sans précédent. Leur pays vit en paix avec ses voisins européens ; il appartient à l'alliance militaire la plus puissante au monde. Avec l'élargissement de l'UE et de l'OTAN, l'Allemagne s'est trouvée entourée d'un cercle protecteur de démocraties stables. Toutefois la protection de la sécurité individuelle, sociale et nationale de l'Allemagne n'en est pas pour autant une simple affaire de sécurité intérieure. Le monde reste en effet plein d'incertitudes et de menaces. Pour un État globalisé et interconnecté comme l'est l'Allemagne, la sécurité du monde et la sienne sont intimement liées.

Les menaces traditionnelles comme la guerre, la prolifération des armes de destruction massives et le terrorisme persistent. Récemment s'y est ajouté un vaste spectre de nouveaux risques, incluant le changement climatique et les pandémies, la pénurie de ressources et de denrées alimentaires, l'accès ouvert aux données, l'érosion du pouvoir gouvernemental (y compris les défaillances des États) et la montée en puissance d'acteurs privés. Le voisinage méridional et oriental de l'Allemagne, de l'Afrique du Nord et du Sahel au Caucase et à l'Asie centrale en passant par les Balkans occidentaux, le Proche-Orient et le Moyen-Orient, reste le théâtre de tensions, de crises et de violence.

L'ouverture et l'insertion de l'Allemagne dans le commerce mondial et les réseaux de transport et de communication affectent sa sécurité à deux égards. Elles la rendent fragile et vulnérable à tout ce qui perturbe ces réseaux. À l'inverse, l'isolement n'est pas une option car cela signifierait la couper de ces circuits vitaux. Si néanmoins l'Allemagne dépend, de façon existentielle, d'échanges avec d'autres sociétés, la vulnérabilité de ses voisins, de ses alliés et de ses partenaires affectent bien entendu sa sécurité. Il est dans l'intérêt de l'Allemagne de les protéger. Elle a, de plus, un intérêt stratégique à protéger l'ordre mondial ouvert et libre, qui lui seul rend possible la mondialisation. Elle a intérêt aussi à la protection des espaces (comme les océans, les espaces aérien et aérospatial, le cyberspace) qui sont des biens publics mondiaux (« global commons ») tout en faisant de plus en plus souvent l'objet de conflits en raison des nouvelles évolutions techniques. Si l'Allemagne entend conserver son mode de vie et le protéger, elle doit donc s'engager en faveur d'un ordre mondial pacifique et fondé sur des règles, usant de tous les moyens légitimes dont elle dispose, y compris le recours à la force militaire, si nécessaire.

La montée en puissance de l'Allemagne et son influence croissante entraînent donc des responsabilités accrues. Durant des décennies, l'Allemagne importa la sécurité, celle-là même garantie par l'OTAN et, plus particulièrement, par les États-Unis. Aujourd'hui, les Alliés et les partenaires attendent que l'Allemagne devienne productrice de sécurité, et non seulement à son propre profit.

L'élargissement de l'UE et de l'OTAN a entouré l'Allemagne d'un cercle protecteur de démocraties stables

Ce sont les raisons pour lesquelles la politique de sécurité de l'Allemagne ne peut plus se concevoir que globalement. Son histoire, sa situation géographique et ses faibles ressources l'inciteront toujours à formuler avec circonspection des objectifs stratégiques concrets. À cela s'ajoute le fait qu'une politique de sécurité allemande pragmatique – surtout lorsqu'il s'agit d'interventions militaires coûteuses et à long terme – doit se concentrer en premier lieu sur l'environnement de l'Europe, de plus en plus instable : de l'Afrique du Nord au Moyen-Orient à l'Asie centrale, en particulier pour décharger les États-Unis qui s'engagent de plus en plus en Asie. Néanmoins, il ne faut pas qu'elle limite son engagement à la gestion de crises aiguës au détriment d'une action stratégique à long-terme. La politique de sécurité de l'Allemagne doit donc pouvoir gérer en parallèle réaction rapide et stratégie à long terme.

Une politique de sécurité au service de la gestion de risques

Mondialisée, l'Allemagne doit concevoir et prendre des mesures de prévention en matière de sécurité en fonction d'une stratégie globale de gestion de risques (incluant la défense), associant l'ensemble des acteurs publics et embrassant la sécurité tant intérieure qu'extérieure. La fourniture de sécurité doit débiter en amont par la mise en œuvre de capacités cognitives comme l'information, la perception, l'analyse, le discernement, et la prospective. Une politique de sécurité comprise comme gestion de risques comprend tout un vaste spectre d'instruments gouvernementaux, allant de la coopération au développement et de l'aide humanitaire à la protection contre les catastrophes naturelles et à l'usage robuste de la force en passant par la diplomatie classique et le renseignement. Les frontières entre sécurité intérieure et extérieure sont poreuses. Une politique de sécurité globale, fondée sur l'anticipation, doit concerner tous les ministères et les institutions et les secteurs compétents (ainsi que la société civile, si besoin est).

L'Allemagne doit concevoir sa sécurité en fonction d'une stratégie de gestion de risques

La gestion des risques exige une bonne communication entre l'État et l'opinion publique. L'évaluation des risques, les priorités et les conséquences qui en sont tirées doivent être expliquées et être justifiées pour convaincre les citoyens. Dans une société ouverte, il n'y a pas de protection parfaite. Il est impossible d'écarter tout risque et de prévenir tout danger. Dans le nouvel environnement stratégique, les États ne peuvent contrôler toute la mise en œuvre des mesures de sécurité avec des instruments souverains. D'où la nécessité pour la gestion de risques, que l'État, l'économie et la société apprennent chacun à gérer ses propres vulnérabilités et à développer leur résilience de la manière la plus décentralisée possible.

Les instruments de la politique de sécurité allemande

Les instruments de la politique de sécurité allemande doivent être perfectionnés et mieux interconnectés les uns aux autres. De manière générale, et malgré l'intention d'introduire une approche « nationale » ou « en réseau », la coordination interministérielle en Allemagne est le plus souvent informelle et ad hoc, quand elle n'est pas inexistante. Jusqu'à présent, le principe de la compétence ministérielle (« Ressortprinzip ») a toujours freiné l'expansion de la coordination inter-agences. Comme d'autres États avant elle, l'Allemagne devra renforcer sa capacité à intégrer les systèmes. La prévention, la gestion et le suivi des crises par l'Allemagne se caractérisent par une juxtaposition des ressources civiles, diplomatiques, policières et militaires. Avec sa capacité de déploiement de forces civiles, de policiers, juges ou observateurs du déroulement de processus électoraux, l'Allemagne est en avance sur nombre de ses partenaires au sein de l'UE et de l'OTAN. Pourtant, ses performances ne sont pas à la hauteur de ses propres exigences.

Les forces armées allemandes fournissent, avec celles de ses alliés et partenaires, une large contribution au maintien ou au rétablissement de la paix. Elles fournissent des renseignements concernant la situation sur le terrain, et assurent ainsi un rôle d'alerte précoce. Elles sont indispensables à la défense du pays et de l'Alliance. Elles participent à la prévention et à l'endiguement des conflits. Elles contribuent à sécuriser les voies d'approvisionnement et, si besoin est, assurent l'évacuation des ressortissants allemands à l'étranger. Ses missions vont de l'aide humanitaire aux actions de combat en passant par le conseil, le soutien, la reconnaissance et les opérations de stabilisation.

La défense du pays et celle de l'alliance restent au cœur de la politique allemande de sécurité car dans les pays voisins, au Sud et à l'Est de l'Europe, les risques de conflits intra- ou interétatiques aussi bien que la prolifération d'armes de destruction massive et de systèmes porteurs s'accroissent, ce qui confère une urgence croissante à la participation de l'Allemagne au développement d'un système antimissile de l'OTAN en Europe. En parallèle, les forces armées de la République fédérale (Bundeswehr) doivent rester prêtes à intervenir dans des missions de maintien et de rétablissement de la paix outre Europe, même après le retrait d'Afghanistan. Enfin, avec ses forces armées, l'Allemagne doit contribuer à faire respecter le droit international public tant dans le cadre des Nations Unies que dans celui de l'OTAN et de l'UE.

Les forces armées
allemandes doivent
rester prêtes à intervenir
outre Europe

Désaccord : L'utilisation de la force militaire avec ou sans mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies ?

Comment l'Allemagne doit-elle réagir lorsqu'il y a nécessité urgente d'intervention militaire afin de prévenir par exemple un génocide, un nettoyage ethnique ou l'emploi imminent d'armes internationalement proscrites, alors même qu'un consensus ne peut être trouvé à temps au sein du Conseil de sécurité, notamment s'il y a usage du veto ?

Les positions dans le cadre de ce projet sont restées inconciliables sur cette question.

Intervention sans mandat du Conseil de sécurité en cas exceptionnels : d'après la Charte des Nations Unies, le recours à la force n'est admis que si le Conseil de sécurité des Nations Unies l'autorise dans le but de maintenir ou de rétablir la paix, ou en cas de légitime défense, individuelle ou collective, contre une attaque armée. Un ordre international prévisible, fondé sur des règles fiables, implique que le recours unilatéral à la force soit interdit afin d'éviter toutes transgressions ou erreurs de jugement. Tout État qui voudrait se garder la possibilité d'y recourir, doit rigoureusement respecter cette interdiction. Certes, en 2005, l'Assemblée générale des Nations Unies a institué le principe de la « responsabilité de protéger », mais ce principe n'oblige pas le Conseil de sécurité à tenir compte, en premier lieu, de la protection des populations civiles dans les décisions qu'il prend, non plus qu'il l'oblige à autoriser une intervention militaire. Par conséquent, aucune intervention militaire, même en cas de génocide, n'est permise sans mandat du Conseil de sécurité.

Intervention sans mandat du Conseil de sécurité en cas exceptionnels : dans les cas tout-à-fait exceptionnels, ainsi en cas de menace imminente de violation grave des droits de l'homme, alors que le recours à la force militaire apparaît indispensable pour écarter un danger immédiat, des interventions dites « humanitaires » peuvent se dérouler sans autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il y a alors conflit entre une conception éthique de la protection de l'individu et le droit international public. Un génocide rompt des tabous et des normes civilisationnelles supérieures au non-respect de l'interdiction du recours à la force (qui, de toute façon est, en pratique, souvent violé). Dans ce cas, l'Allemagne ne devrait pas s'opposer à une intervention militaire collective largement soutenue par la Communauté des États. En raison de son principal intérêt à préserver un ordre mondial reposant sur le respect de valeurs et des droits de l'homme, l'Allemagne assume ici une responsabilité particulière.

L'Allemagne doit
user de son influence
accrue pour soutenir
NU, UE et OTAN

Les partenaires de la politique allemande de sécurité

En matière de sécurité, la coopération avec les voisins, les partenaires et les Alliés, de coalitions ad hoc aux alliances formelles et à l'intégration supranationale, ne sert plus seulement à démultiplier des ressources et des forces déclinantes ou à assurer la légitimité. Aujourd'hui, la collaboration transnationale résulte nécessairement de l'interdépendance.

Mais les trois institutions dans lesquelles la politique allemande de sécurité s'inscrit depuis des décennies, à savoir les Nations Unies, l'OTAN et l'UE, font l'objet de débats de fond concernant leurs fins, leurs tâches et leur architecture. La contribution de l'Allemagne ne peut donc pas se limiter à participer à des missions ou à des opérations concrètes. Elle doit également émettre des idées et faire preuve d'initiative, visant au renouvellement et à l'adaptation de ces trois institutions.

Les Nations Unies sont la seule organisation à l'affiliation universelle. Malgré toutes ses faiblesses, elles constituent un forum de légitimité unique pour régler les questions conflictuelles, telles que la protection des biens publics mondiaux, la sécurité des voies d'approvisionnement et l'accès aux matières premières. Sa Charte fixe le cadre d'un ordre mondial fondé sur des règles que l'Allemagne se doit de maintenir. Là où le droit est reconnu, nul n'est besoin de l'imposer. L'Allemagne doit donc veiller à ce que le droit soit respecté, voire adapté, si nécessaire. Le renforcement des Nations Unies et de ses sous-organisations reste donc un objectif de la politique étrangère allemande. L'OTAN et l'UE doivent cependant s'attendre à être appelés par les Nations Unies pour faire respecter le droit international, y compris avec des moyens militaires, si besoin est.

Aujourd'hui, la collaboration transnationale est résultat nécessaire de l'interdépendance

L'OTAN, en tant qu'alliance de démocraties occidentales disposant de structures politiques et militaires permanentes, d'une palette d'instruments et de capacités pour assurer la défense collective, le maintien ou le rétablissement de la paix et d'un réseau de partenaires partout dans le monde, constitue un multiplicateur de force exceptionnel au service des intérêts allemands en matière de politique de sécurité. La fin prochaine de la FIAS en Afghanistan, les nouvelles priorités de la politique étrangère américaine, les coupes parfois drastiques dans les budgets de défense européens et le scepticisme de l'opinion publique à l'égard des interventions militaires remettent cependant en question l'orientation future de l'Alliance.

L'Allemagne doit user de son influence accrue pour y contribuer. La pérennité d'une OTAN puissante et efficace est dans son intérêt, car cette alliance offre un

cadre éprouvé en matière de consultations politiques et d'opérations militaires, en particulier avec les États-Unis. Le besoin de consultations au niveau stratégique ne fait que s'accroître. Les États-Unis attendent que l'Europe et l'Allemagne s'engagent davantage. Toutefois, sur le plan militaro-opérationnel, les Européens doivent se préparer à ce que les États-Unis assument plus rarement un rôle de leader et qu'ils participent moins à des missions communes. L'Europe et l'Allemagne doivent donc mettre au point des modèles d'opérations de l'OTAN dans lesquelles ils dépendront moins de la contribution américaine. Cela requiert une participation militaire et un leadership politique accrus. L'Europe doit surtout contribuer davantage à la sécurité de son voisinage ; c'est une responsabilité fondamentale de l'Europe. L'Allemagne doit s'y investir en fonction de son poids.

À travers la Politique de sécurité et de défense communes (PSDC), l'Union européenne s'est distinguée dans des opérations civiles, civilo-militaires et purement militaires d'intensité faible ou moyenne. Elle ne peut pas remplacer l'OTAN mais, contrairement à l'OTAN, elle dispose de tout le spectre d'instruments politiques. La PSDC joue donc un rôle incontournable dans la politique de sécurité européenne. Toutefois, la crise financière, les querelles entre États membres portant sur l'orientation future de l'Union et les coupes non-coordonnées dans les budgets de défense ont entamé la crédibilité de l'Union et contrecarré le renforcement de la PSDC.

Mais c'est justement l'intégration politique – avec la PESC et la PSDC – qui confère aux États européens leur poids international. Ici aussi, l'Allemagne doit engager sa nouvelle responsabilité pour permettre à la PSDC de reprendre un élan. Ce ne sera couronné de succès que si une telle initiative est couplée au développement de capacités civiles et militaires spécifiques. Or, le partage, la mise en commun et la spécialisation dans le domaine capacitaire et de l'armement, indispensables pour neutraliser les coupes budgétaires, ne rencontrent qu'un soutien mitigé des États. Il existe déjà (dans le cadre de l'OTAN) une défense intégrée de l'espace aérien avec surveillance commune. Une police européenne commune des frontières et une surveillance des côtes ainsi que l'acquisition d'armements en fonction des règles du marché intérieur européen – y compris en suivant des normes techniques et des procédures de certification uniformes – est tout à fait concevable. Les technologies de défense modernes sont de plus en plus complexes et coûteuses. Une industrie européenne de l'armement compétitive sur le plan international ne pourra se maintenir que par une large consolidation des industries nationales dans le cadre européen. Ceci est donc dans l'intérêt de l'Allemagne.

Mais le développement du « logiciel » de la PSDC est tout aussi important que le matériel : le développement des capacités d'anticipation stratégique et de planification commune, de formation conjointe, de doctrines et d'exercices communs.

**L'Europe doit surtout
contribuer davantage
à la sécurité de son
voisinage ; c'est
là sa responsabilité
fondamentale**

À terme, les capacités militaires et civiles de l'Europe devraient pouvoir être indifféremment utilisées sous bannière des Nations Unies, de l'OTAN ou de l'UE (ou dans le cadre d'une opération conjointe de plusieurs organisations). Ainsi les pays européens deviendraient-ils des partenaires plus efficaces encore. Un rôle plus assuré et plus responsable de l'Europe au sein de l'OTAN est indissociable d'une capacité renforcée de l'UE à assurer, de façon autonome, la politique de sécurité.

Que signifie, à cet égard, solidarité envers les États membres de l'OTAN et de l'UE ? La décision de recourir à la force restera toujours une question très sensible en Allemagne. La Loi fondamentale et le droit international public en sont le cadre obligatoire, et l'implication du Bundestag dans le processus décisionnel est requise par la constitution. L'Allemagne ne sera obligée, par les faits ou le droit, d'intervenir qu'exceptionnellement. Et si la gestion des risques, plus que la défense, devient le nouveau paradigme de la sécurité, les différences légitimes d'intérêts, d'évaluation et de priorités au sein de l'alliance et dans le cadre de la PSDC seront plus que jamais probables, voire elles en deviendront la norme. À l'instar d'autres États membres, l'Allemagne devra donc (plus) nettement articuler ses propres intérêts et ses valeurs. Mais elle devra aussi mesurer les dépendances mutuelles : non seulement la République fédérale dépend-elle de ses alliés et de ses partenaires, mais ces derniers dépendent aussi d'elle. La fidélité à ses alliances dans un monde en réseau suppose donc qu'une considération particulière soit accordée aux alliés, à leurs besoins et à leurs intérêts, et qu'une décision souveraine en tienne compte.

L'interdépendance de l'Allemagne suppose une considération particulière aux besoins et intérêts des alliés

Recommandations :

- Une politique de sécurité centrée sur la gestion des risques demande une approche gouvernementale globale et un renforcement des capacités d'information, d'analyse et de prévision stratégique, notamment une analyse inter-ministérielle des risques stratégiques.
- Une commission chargée des crises et des interventions militaires doit être créée au sein du Bundestag. Les modalités d'association du Parlement aux opérations extérieures doivent être assouplies, comme par exemple, sous la forme d'un droit de rappel, d'une intégration anticipée parallèle du Parlement par le pouvoir exécutif et de l'échange d'informations avec les Parlements des États alliés.
- Afin de mieux informer l'opinion publique allemande des défis actuels en matière de sécurité, le Gouvernement fédéral devrait régulièrement présenter au Parlement fédéral un rapport sur la situation de l'Allemagne.

Nouvelle puissance, Nouvelle responsabilité





Le projet et ses participant/es

Le projet

Ce document est le résultat du projet « Éléments pour une stratégie de politique étrangère de l'Allemagne », initiative commune du German Marshall Fund of the United States et de la Stiftung Wissenschaft und Politik et soutenue par la cellule de planification du Ministère des Affaires étrangères. Les participantes et participants étaient des spécialistes en politique étrangère et de sécurité venant du Bundestag, de l'administration, des sciences, de l'économie, de fondations, de laboratoires d'idées, de médias et d'organisations non gouvernementales. Ce document reflète le consensus mais également les désaccords des débats qui ont lieu sous forme de quatre groupes de travail entre novembre 2012 et septembre 2013. Les analyses et les suggestions y figurant ne sont pas nécessairement partagées par tous les membres de ce projet.

Direction du projet

Dr. habil. Markus Kaim, Stiftung Wissenschaft und Politik

Dr. Constanze Stelzenmüller, The German Marshall Fund of the United States

Coordinatrices et coordinateurs des groupes de travail

Dr. Lars Brozus, Stiftung Wissenschaft und Politik

Dr. Jörg Forbrig, The German Marshall Fund of the United States

Dr. Ronja Kempin, Stiftung Wissenschaft und Politik

Dr. Claudia Major, Stiftung Wissenschaft und Politik

Assistance

Birthe Tahmaz, Stiftung Wissenschaft und Politik

Thomas Friebe, The German Marshall Fund of the United States

Nous voudrions remercier chaleureusement Madame **Anne Marie Le Gloannec**, directrice de recherche (CERI /Sciences Po, Paris) pour l'aide très précieuse qu'elle nous a apportée lors de la traduction de ce texte.

Participantes et participants

Niels Annen, Friedrich-Ebert-Stiftung

Dr. Thomas Bagger, Ministère fédéral des Affaires étrangères

Peter Beyer, membre du Bundestag

Dr. Jochen Bittner, DIE ZEIT

Prof. Dr. Tanja Börzel, Université libre de Berlin

Knut Brünjes, Ministère fédéral de l'Économie et de la Technologie

Dr. Christian Buck, Ministère fédéral des Affaires étrangères
Dr. Nikolas Busse, Frankfurter Allgemeine Zeitung
Michael Flügger, Chancellerie fédérale
Dr. Arndt Freiherr Freytag von Loringhoven, Ministère fédéral des Affaires étrangères
Prof. Dr. Manuel Fröhlich, Université Friedrich-Schiller de Jena
Dr. Bastian Giegerich, Ministère fédéral de la Défense
Wolfgang Grenz, Amnesty International
Dr. Ulrike Guérot, European Council on Foreign Relations
Dr. Wibke Hansen, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
Prof. Dr. Gunther Hellmann, Université Johann Wolfgang Goethe Francfort-sur-le-Main
Martin Jäger, Daimler AG (jusqu'au 15.08.2013)
Alexandra Jonas, Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr
Dr. Patrick Keller, Fondation Konrad-Adenauer
Roderich Kiesewetter, membre du Bundestag
Dr. Katrin Kinzelbach, Global Public Policy Institute
Thomas Kleine-Brockhoff, The German Marshall Fund of the United States (jusqu'au 15.08.2013)
Stefan Liebich, membre du Bundestag
Dr. Barbara Lippert, Stiftung Wissenschaft und Politik
Heike MacKerron, The German Marshall Fund of the United States
Dr. Stefan Mair, Fédération de l'industrie allemande
Prof. Dr. Hanns Maull, Université de Trèves
Rainer Meyer zum Felde, Bundesakademie für Sicherheitspolitik
Dr. Stormy-Annika Mildner, Stiftung Wissenschaft und Politik
Prof. Dr. Jürgen Neyer, Université européenne de Viadrina
Dietmar Nietan, membre du Bundestag
Prof. Dr. Georg Nolte, Université Humboldt de Berlin
Omid Nouripour, membre du Bundestag
Prof. Dr. Volker Perthes, Stiftung Wissenschaft und Politik
Dr. Tobias Raffel, Roland Berger School of Strategy and Economics
Dr. Karsten Sach, Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité nucléaire
Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
Jürgen Schnappertz, Ministère fédéral des Affaires étrangères
Dr. Daniela Schwarzer, Stiftung Wissenschaft und Politik
Svenja Sinjen, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
Joachim Spatz, membre du Bundestag
Gerd Tebbe, Bundestag
Dr. Hinrich Thölken, Ministère fédéral des Affaires étrangères
Stefani Weiss, Bertelsmann Stiftung
Dr. Jasper Wieck, Ministère fédéral des Affaires étrangères

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4

10719 Berlin

T +49 30 880 07-0

F +49 30 880 07-100

www.swp-berlin.org

swp@swp-berlin.org

GMF

The German Marshall Fund of the United States

1744 R Street, NW

Washington, DC 20009, USA

T + 1 202 683 2650

F + 1 202 265 1662

www.gmfus.org

info@gmfus.org

Conception

lindakowsky.de · Berlin

Tous droits réservés. Toute reproduction partielle ou totale, ou utilisation comparable, de la présente publication est interdite sans autorisation expresse écrite de l'éditeur.

©Stiftung Wissenschaft und Politik + German Marshall Fund of the United States, 2013