



Collection cercle stratégique franco-allemand

----- 7 -----

Jean-Pierre Maulny/Winfried Veit

Un couple franco-allemand renouvelé face aux nouveaux défis stratégiques

Juin 2007

Jean-Pierre Maulny

Directeur adjoint de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)

Winfried Veit

Directeur du bureau parisien de la Friedrich-Ebert-Stiftung

Sommaire

Introduction

Politique étrangère et politique de sécurité et de défense : quelle relation franco-allemande après les élections en France ?

Les projets de défense anti-missiles en Europe : les enjeux politiques

L'intervention internationale au Darfour : quelles possibilités, quelles limites ?

Programme du 16^e Cercle stratégique franco-allemand

Introduction

Pour sa 16^{ème} édition, le Cercle stratégique franco-allemand, qui s'est tenu à Paris les 27 et 28 juin 2007 à l'invitation de la Fondation Friedrich Ebert et de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques, s'est à nouveau penché sur plusieurs grandes questions d'actualité en matière de défense auxquels la France et l'Allemagne doivent trouver des réponses et des solutions communes.

Politique extérieure et politique de sécurité sont en général réputées faire l'objet d'une grande continuité, même en cas de renouvellement de l'exécutif. Les participants au Cercle se sont entre autres demandés si cette constatation générale s'avérerait également suite à l'élection d'un nouveau Président de la République en France et à la nomination d'un nouveau gouvernement - question particulièrement intéressante lorsqu'on sait quelle étroite coopération et quelle étroite concertation ont marqué les relations franco-allemandes ces dernières années dans le contexte de la guerre en Irak.

L'éventuelle participation des Européens à un système de défense anti-missiles américain implanté en Europe sera l'un des grands thèmes de la politique de défense européenne de demain. L'Union sera-t-elle à nouveau divisée par une initiative des Etats-Unis, comme lors de la guerre d'Irak ? Un différend séparera-t-il à nouveau "ancienne" et "nouvelle" Europe ? Les implications stratégiques du bouclier anti-missile en terme de dépense et de désarmement, le contexte juridique et la réaction de la Russie rendent la question aussi actuelle qu'importante.

La troisième partie des débats du Cercle a été consacrée aux interventions humanitaires. Face aux événements préoccupants au Darfour et à la capacité limitée de l'Union africaine à désenvenimer la situation, les appels à une intervention vigoureuse des Occidentaux se sont multipliés. La réalité des faits sur place et les perspectives concrètes d'action de la communauté internationale face au conflit inextricable du Soudan ont donné lieu à diverses analyses du côté français comme du côté allemand mais aussi à une grande inquiétude quant aux chances de succès et aux conséquences d'une telle intervention.

Politique étrangère et politique de sécurité et de défense : quelle relation franco-allemande après les élections en France ?

Les acquis de la PESD depuis 1998 et le sommet franco-britannique sont extrêmement positifs. Le projet de traité constitutionnel a essayé de renforcer le volet de la PESD et de la politique étrangère commune. Toutefois, la PESD, qui est liée à la PESD, demeure trop faible, comme en témoigne le dossier proche-oriental.

La députée SPD Angelica Schwall-Düren s'est exprimée sur : « Continuité ou rupture ? Nouvelles chances ou nouvelles-anciennes difficultés ». Elle s'est particulièrement interrogée sur l'évolution de la PESD sous la présidence de Nicolas Sarkozy.

Elle a rappelé que la politique étrangère allemande est marquée par les expériences historiques passées, la chute du Mur ayant profondément modifié l'architecture de la sécurité internationale.

Depuis 1990, de nouvelles marges de manœuvre s'offrent à l'Allemagne et depuis 1994, cette dernière a endossé davantage de responsabilités sur le plan international. En effet, la politique de sécurité et la politique extérieure de l'Allemagne sont intimement liées à la question de sa responsabilité par rapport à son voisinage et au reste du monde. L'Allemagne s'est ainsi impliquée dans l'intégration des pays de l'Est à l'Union Européenne et à l'OTAN, a œuvré en faveur d'un partenariat avec la Russie et se tourne aujourd'hui également vers la Méditerranée.

La notion de sécurité a été élargie à plusieurs domaines en Allemagne: la sécurité militaire, la sécurité environnementale, les changements climatiques, les problèmes liés à la migration de populations pauvres et les perspectives économiques et sociales. En parallèle, l'Allemagne privilégie le multilatéralisme dans son action pour la résolution des conflits, les solutions civiles et pacifiques étant prioritaires sur le militaire.

Les objectifs de la politique étrangère, de sécurité et de défense doivent être :

- l'élaboration de solutions durables face aux problèmes globaux, tels que les risques environnementaux, les pandémies, la pauvreté et les migrations.
- la promotion des valeurs de la Loi fondamentale allemande et de l'Union européenne (droits de l'homme et liberté). L'Allemagne est devenue un acteur important au sein de l'Onu et depuis ces dernières années de l'UE.
- l'investissement de plus en plus fort en Afrique, sur les questions liées à la non-prolifération nucléaire et dans le commerce international.

Quelle peut être la coopération franco-allemande pour les questions de sécurité et de défense ?

Malgré le rejet français de la CED (Communauté Européenne de Défense) en 1954, le projet de politique de défense commune n'a pas pour autant été abandonné. En 2002, Joschka Fischer et Dominique de Villepin ont fait une déclaration commune sur la mise en œuvre d'une alliance militaire franco-allemande. La création des « Eurocorps », initiative franco-allemande de 1992, a permis d'intensifier la politique de défense commune. Des actions concrètes et communes ont aussi été menées au Congo en 2006 (l'Allemagne assurait le commandement de la force, alors qu'elle mobilisait moins de soldats que la France). En outre, la France et l'Allemagne contribuent toutes deux aux *EU battlegroups* et coopèrent également dans le domaine maritime et aérien.

Ces exemples illustrent une coopération franco-allemande concrète sur les questions de sécurité et de défense.

Quelles attentes après les élections en France?

Deux constats s'imposent. Le premier est que Nicolas Sarkozy n'a pas vraiment fait de la politique étrangère une priorité durant la campagne électorale. Les questions d'ordre national telles que la réforme fiscale, le marché du travail et le développement durable ont dominé les débats en France. Le second porte sur la constitution d'un nouveau tandem au Quai d'Orsay avec Jean-Pierre Jouyet et Bernard Kouchner, dont les positions dans le passé ont pu être très éloignées de celles du nouveau Chef de l'Etat français (sur l'Irak ou sur la Turquie par exemple), ce qui laisse présager d'éventuelles frictions avec Nicolas Sarkozy dans le futur. Pour les Allemands, les relations entre Nicolas Sarkozy et Bernard Kouchner se rapprochent de celles de la cohabitation.

Nicolas Sarkozy marquera-t-il une continuité avec la politique gaulliste et anti-américaine de Jacques Chirac, ou au contraire une rupture, comme cela a été annoncé durant cette campagne électorale?

Alors que la politique de l'ancien Président français était très marquée par les relations personnelles qu'il entretenait avec certains dirigeants africains et moyen-orientaux, la politique extérieure du nouveau

Président témoigne de nouveaux élans (Israël, Afrique, Etats-Unis, Turquie, immigration « choisie », *good governance*,...).

Concernant les relations franco-américaines, Nicolas Sarkozy a su se démarquer de l'image qu'esquissaient les médias de lui. « Sarkozy l'Américain », considéré comme proche des néo-conservateurs, a précisé que l'amitié ne signifiait pas la soumission pour autant. A l'instar de la chancelière allemande, il souhaiterait entretenir des relations transatlantiques pragmatiques.

Sur le plan européen, la France semble de retour. Nicolas Sarkozy s'est déjà rendu dans de nombreuses capitales européennes. Son engagement pour le Traité simplifié, dont il revendique la paternité, a été significatif. Mais se pourrait-il qu'il ait été personnellement intéressé par la prolongation du système de vote du Traité de Nice ? Nicolas Sarkozy va-t-il assumer son rôle d'Européen ? « L'Europe ne peut fonctionner sans la France, mais elle ne peut pas être française non plus ». L'Allemagne espère toutefois que l'engagement du Président français aura des répercussions bénéfiques pour l'UE.

L'Allemagne et la France peuvent-elles être des leaders européens, au lieu de chercher à préserver leurs intérêts européens ? La question de l'adhésion de la Turquie pourra-t-elle être résolue de manière constructive ? L'Europe évoluera-t-elle vers une « Europe-puissance » (à travers notamment un plus grand investissement dans la PESD), contrecarrant ainsi les Etats-Unis ? Va-t-elle se saisir des dossiers importants que sont l'environnement, le climat, l'énergie, l'élargissement, les relations de voisinage, les réformes internes, la politique agricole commune, etc. ?

L'intervention du député UMP Philippe Vitel a permis de répondre à certaines interrogations allemandes. Selon lui, la visite de Nicolas Sarkozy le 26 mai 2007 à Berlin, dès la fin de la cérémonie de passation des pouvoirs, a été un signe exceptionnel d'amitié. L'entente du couple franco-allemand a permis d'obtenir un accord sur le « Traité simplifié », en associant l'Espagne et le Royaume-Uni au projet et en dénouant les tensions avec la Pologne. Ainsi, le couple franco-allemand est de retour, non en s'imposant mais en agissant en concertation avec les autres Etats.

L'adoption de ce nouveau texte a permis plusieurs avancées historiques : la durée de la Présidence européenne a été stabilisée, la majorité qualifiée étendue, la fonction d'un Haut représentant des Affaires étrangères et de la sécurité a été créée, et la Charte des droits fondamentaux a été maintenue avec son caractère juridique contraignant, seul le Royaume-Uni se mettant en marge de cette Charte.

Nicolas Sarkozy cherche à rendre plus autonome l'UE en termes de défense et de sécurité, tout en reconnaissant que les Européens ont autant besoin de l'OTAN que de l'UE, les deux organisations étant complémentaires. L'OTAN n'a pas vocation à concurrencer l'UE. L'Europe ayant des intérêts sécuritaires propres, le renforcement de la défense européenne est prioritaire, d'autant plus que de nouvelles menaces internationales ont émergé ces dernières années (terrorisme, catastrophes humanitaires et écologiques, Etats défaillants). La coopération est dès lors vitale en matière de défense. En ce sens, l'Agence Européenne de Défense (AED) devrait devenir le point d'ancrage d'une meilleure coordination, d'une mutualisation des efforts d'armement et d'une rationalisation concertée.

Concernant le volet industriel, l'UE doit consolider ses bases industrielles et créer des alliances dans les domaines terrestre, naval et spatial pour assurer la compétitivité européenne et conduire de grands projets (ex. Galileo).

L'ancien Ministre de la Défense PS Alain Richard s'est voulu pour sa part résolument optimiste, et ce pour plusieurs raisons :

- l'Allemagne et la France ont pris conscience de ce qu'est l'Europe à 27 ;
- un accord institutionnel européen a finalement été trouvé. Ce déblocage a été possible grâce à la concertation franco-allemande, qui a été très étroite sur ce sujet. Même si les nouvelles règles de majorité sont reportées dans le temps, les avancées ne sont pas négligeables : la PESD ne sera régie par la majorité qualifiée, un "haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité" est mis en place, les piliers sont supprimés, ...
- le couple franco-allemand a regagné en légitimité, car il a pu conduire à des résultats.

Néanmoins, beaucoup de choses restent à faire concernant la PESD: développement du service diplomatique, constitution de nouvelles unités communes. Quant à l'armement, le commentaire de l'ancien ministre est resté prudent : il faut certes une meilleure coopération à l'AED, mais cela nécessite une réelle volonté politique et un réalisme financier.

Se pose également la question de la répartition des rôles entre l'OTAN, l'UE et les Etats-Unis (par exemple dans les Balkans). Comment limiter les duplications de moyens et d'intervention ? L'OTAN est-elle le meilleur endroit pour un dialogue entre l'UE et les Etats-Unis ? Un autre cadre ne serait-il pas nécessaire ?

Les discussions ont ensuite tourné autour de 4 thèmes majeurs :

- La politique de défense : selon Philippe Vitel, l'Europe a besoin d'une volonté commune et d'investissements de la part de tous (et non, comme aujourd'hui de seulement 3 pays sur 27 qui consacrent plus de 1% de leur PIB pour la défense européenne. Le nouveau Président français veut un changement de génération (sortir de « la France d'abord ») et souhaite donner un nouveau souffle à l'Europe, sans se mettre en avant.
- La politique industrielle : Nicolas Sarkozy souhaite trouver rapidement des solutions pour Airbus et EADS. Le paradoxe est notable entre un carnet de commande plein et une nécessité de réorganisation délicate qui passe par des suppressions d'emplois. Pour Denis Verret (EADS), le redressement d'EADS suppose un accord entre les Etats (d'où la nécessité renouvelée de sortir de « la France d'abord »), en partenariat avec les actionnaires, car les Etats et les actionnaires ont une responsabilité. Denis Verret a également pointé le déséquilibre entre le niveau des aides publiques européennes et des aides publiques américaines.
- Les budget de défense : Philippe Vitel a tenu à souligner le déséquilibre financier entre l'Europe et les Etats-Unis. Aujourd'hui, l'effort de défense européen est de l'ordre de 200 milliards d'euros, contrairement aux Etats-Unis avec 550 milliards de dollars.
- Turquie : selon Philippe Vitel, la Turquie n'a pas vocation à entrer dans l'UE. Seulement 4% du territoire turc est sur sol européen. En revanche, Nicolas Sarkozy désire ardemment construire une union méditerranéenne, dans laquelle la Turquie aurait toute sa place, ce pays étant le plus développé du bassin méditerranéen. Il ajouta que le 'non' français au référendum à la Constitution européenne était principalement un non à l'adhésion de la Turquie. Ces propos ont entraîné de vives réactions de la part des Allemands présents. Angelica Schwall-Düren a souligné les attentes et les espoirs du peuple turc. Peut-on refuser la Turquie sous prétexte de « sa géographie » ? Les aspects de géopolitique et de sécurité doivent être pris en compte. L'Euromed peut-elle remplacer l'intégration de la Turquie à l'UE ? Gernot Erler, pour sa part, s'est interrogé sur la façon dont l'UE pourrait à l'avenir inspirer confiance si elle donne l'impression qu'un simple changement de gouvernement dans un des pays membres peut conduire à un changement total de stratégie. Cela affaiblit la position de l'UE et limite la confiance du peuple turc. Proposer à la Turquie d'adhérer à l'Euromed est méconnaître la réalité dans ce pays. L'Europe doit être claire : continuer les négociations ou stopper la politique d'élargissement. Mais ce serait alors une chance perdue pour l'Europe d'intégrer un Etat comme la Turquie. L'intégration de la Turquie pourrait être un argument contre le choc des civilisations, contre la division du monde entre l'Occident et l'Islam. Selon Jean-Pierre Maulny, la classe politique française était favorable à l'adhésion de la Turquie il y a 10 ans. Le problème aujourd'hui est la difficulté à avancer à 27. Ainsi, le débat ne doit pas se cristalliser sur la Turquie. La question n'est-elle pas plutôt celle de l'intégration de nouveaux membres en général ? Si l'élargissement de l'Europe aboutit à un blocage, il faut arrêter le processus. Dans ce cadre, le 'non' à la Turquie serait avant tout un refus d'élargissement en général.

Les projets de défense anti-missiles en Europe : les enjeux politiques

Les projets de défense anti-missiles présentent plusieurs enjeux :

- quelle est l'utilité de ces projets de défense anti-missiles ? La question n'est-elle pas plutôt politique et stratégique ?
- comment les Européens articulent-ils leurs prises de position ? Pourquoi n'y a-t-il pas de position européenne commune et de dialogue entre Européens à ce sujet ?
- quelles sont les incidences du projet américain en termes politique et stratégique ?
- la réponse russe face à ce projet est-elle le reflet d'un problème de sécurité dans le pays ou plutôt l'expression d'une puissance qui tient à faire entendre sa voix ?

La défense anti-missile est un débat stratégique assez ancien qui revient fréquemment dans les discussions internationales.

Le projet américain est basé sur la nécessité, pour les Etats-Unis, de préserver une forme d'invulnérabilité et de sanctuarisation de leur territoire face aux menaces extérieures, ce qui se révèle être une donnée fondamentale de la culture stratégique américaine. Le développement et la mise en place de dispositifs militaires destinés à préserver cette invulnérabilité, via une défense antimissile, relèvent donc d'une logique spécifiquement américaine qui se distingue de celle des nombreux Etats qui ont intégré la vulnérabilité comme un élément fondamental de leur posture stratégique.

Ainsi, comme le souligna Gernot Erler, le programme de système de défense nationale anti-missiles américain n'en est pas à son premier essai. Depuis les années 50, les Etats-Unis ont cherché à se doter de moyens pour contrer la menace par missiles. Dans les années 80, le projet SDI (*Strategic Defense Initiative*, plus connu sous le nom de « Star Wars », ou « guerre des étoiles ») du Président Ronald Reagan, qui avait soulevé de nombreux débats et polémiques, visait à contrer l'arsenal russe, à rééquilibrer les forces et à consolider l'invulnérabilité des Etats-Unis.

Ces notions de défense anti-missiles et d'invulnérabilité sont toujours présentes aujourd'hui dans le projet de l'Administration Bush. Même si l'objectif poursuivi – l'invulnérabilité – apparaît irréaliste, les Etats-Unis persistent à vouloir concentrer leur action internationale en ce sens, avec les objectifs aujourd'hui plus modestes néanmoins.

Le projet de défense anti-missiles balistiques (d'une portée supérieure à 3000km) ne concerne en réalité qu'une agression avec un nombre limité de missiles, contrairement au programme du SDI qui comprenait le déploiement de satellites et qui était beaucoup plus ambitieux.

Le projet se base sur des « spéculations », à savoir un scénario de menaces potentielles venant d'Iran ou de Corée du Nord. Il faut toutefois noter que des intercepteurs sont déjà présents en Grande-Bretagne, au Danemark ou aux Etats-Unis, sans que cela ait pour autant provoqué des réactions de la part de la Russie. Aujourd'hui, la Pologne et la République Tchèque, anciens pays satellites de l'Union soviétique, sont concernées par le programme national américain (car aucun autre pays n'a souhaité s'y associer), d'où la vive réaction russe.

L'OTAN a entrepris pour sa part une étude de faisabilité sur la défense anti-missiles en partenariat avec la Russie. Le système combinerait différents modes de défense anti-missiles : contrer les missiles de théâtre (pour protéger les soldats sur le terrain) et les missiles balistiques (d'une portée supérieure à 3000km). La question est maintenant d'accorder le projet américain avec le projet otanien.

Gernot Erler a tenu à souligner les aspects politiques du projet :

- Manque de communication, de transparence, de débat au sein de l'OTAN. Les informations sont échangées mais ne sont pas discutées. L'Allemagne a demandé à Washington de plus impliquer les Européens et l'OTAN pour discuter des conséquences du programme.
- Relations Etats-Unis/Russie. Dans son discours du 10 février 2007 lors de la conférence sur la sécurité à Munich, Vladimir Poutine a sévèrement critiqué la politique occidentale et le projet de défense anti-missiles. Jusqu'ici, la Russie avait été plus ou moins tenue informée du projet par des rapports, mais aucun débat n'eut lieu avant avril 2007. Lors du dernier Conseil OTAN/Russie, une discussion s'est amorcée. La Russie s'est dite disposée à discuter pour les missiles de portée inférieure à 3000km. En revanche, elle n'est pas prête à accepter que la Pologne et la République Tchèque servent de base à un futur bouclier. Cela dénote une certaine inquiétude de la part de la Russie concernant l'influence grandissante de l'OTAN et de l'Union européenne, voire même une certaine frustration face à l'entrée d'anciens satellites dans ces instances internationales. La Russie considère ce projet comme un manque de considération des intérêts russes, ce qui l'oblige

à réagir. Vladimir Poutine a une réelle phobie de l'encerclement. Cela explique en partie pourquoi la Russie a présenté le projet de rénover la station radar de Qabala, en Azerbaïdjan. Moscou a proposé à Washington d'intégrer cette station qui se situe à seulement 200km de la frontière iranienne au bouclier anti-missiles américain.

- Quel avenir pour le désarmement ? Cette question est d'autant plus centrale que les Américains sont en train de moderniser leur force de frappe, avec notamment le projet « Reliable Replacement Warhead ». La Grande-Bretagne, la France et la Russie poursuivent également un programme de renouvellement de leurs forces nucléaires. Cela ne va pas sans poser quelques problèmes, puisque depuis le Traité de Non Prolifération, un double engagement avait été pris : l'article 6 oblige tout Etat nucléaire à désarmer en totalité, et l'article 4 stipule que tous les Etats signataires non-nucléaires ne peuvent développer un armement nucléaire (sous contrôle de l'AIEA). C'est parce que les Etats ne vont pas vers le désarmement que la conférence d'examen du TNP de 2005 a été un échec. L'Iran utilise le mécontentement actuel et refuse d'appliquer l'article 4 si les pays nucléaires n'appliquent pas l'article 6.

Les défis politiques :

Le coût du projet, qui reste pour le moment très flou, fait l'objet de débat.

Ainsi, le programme de défense anti-missiles, qui pourrait coûter plusieurs milliards de dollars, ne convint pas totalement les Européens, qui ne le voient pas comme une priorité par rapport à d'autres enjeux. C'est un programme qui a été défini contre une menace qui n'existe pas encore. Les Etats-Unis ont là une obligation pédagogique d'explication envers leurs alliés.

L'urgence aujourd'hui est de :

- améliorer la communication et la transparence concernant le projet de défense anti-missiles, ce qui pourrait permettre de sortir de cette situation.
- discuter à l'OTAN et à l'UE à propos des conséquences du programme, en incluant la Pologne et la République Tchèque.

L'intervention du général Wolsztynski, ancien chef d'état major de l'armée de l'air française a permis de lancer le débat sur plusieurs sujets :

- Le nouveau contexte stratégique : le 11 septembre 2001 constitue un nouveau cycle de l'histoire.
 - nous devons réagir face à une nébuleuse (ennemi non identifié) ;
 - l'Iran est un acteur majeur dans ce théâtre (projet nucléaire, prolifération de missiles),
 - les Russes veulent resituer le débat entre les deux grandes puissances (Etats-Unis/Russie), sans l'UE.
 - l'affrontement n'a pas lieu en contact direct (les conflits sont intercontinentaux, avec les pays au milieu comme champ de bataille)
 - la supériorité du glaive contre le bouclier est admise : dès que le bouclier est utilisé, il est consommé.
- Le coût du projet : le projet de défense anti-missiles pose un problème de coût à l'UE, car pour l'instant, cela reste très flou du fait des difficultés à évaluer les coûts et la légitimité de telles dépenses par rapport à d'autres besoins vitaux.
- Le rôle de l'opinion publique et le devoir d'explication : la dissuasion nucléaire est un concept défensif (« assurance-vie » pour la France). Il faudrait expliquer la nécessité d'une défense anti-missiles comme politique de prévention aux Français. Pour Dominique Voynet, il y a un réel problème de communication et de fond par rapport aux nouveaux défis
- Pour Alain Richard et le général Perruche l'Union européenne doit absolument se saisir de ce débat.
- La Chine : si la Chine a été peu abordée dans ce débat, c'est principalement du fait que même si elle investit massivement dans l'armement, son niveau technique est inférieur à ceux de la Russie et des Etats-Unis.

Enfin, il a été souligné qu'alors que pour l'UE, le militaire est la dernière solution à envisager dans un conflit, les Etats-Unis placent cette solution au cœur de leur action.

L'intervention internationale au Darfour : quelles possibilités, quelles limites ?

Au Soudan, plus précisément dans sa province Ouest du Darfour, se joue actuellement l'une des pires tragédies humaines. On estime qu'elle a fait 200 000 morts - principalement des civils, dont beaucoup de femmes et d'enfants - depuis le début de la rébellion contre le gouvernement central de Khartoum en 2003. Deux millions de personnes ont dû abandonner leurs habitations - généralement détruites - pour les camps du Soudan ou du Tchad, où elles vivent toujours sous la menace d'attaques. La France et l'Allemagne sont impliquées dans cette crise : en juin 2007, l'armée française a mis en place un pont aérien pour ravitailler les réfugiés du Tchad et le 14 juin, le Bundestag a prolongé la mission de soutien des troupes de l'Union africaine par la Bundeswehr.

Depuis la mi-2007, les initiatives se sont multipliées pour tenter de résoudre la crise : le 25 juin - deux jours seulement avant la réunion du Cercle stratégique - une conférence internationale sur le Darfour avait lieu à Paris, en l'absence toutefois des principaux intéressés - gouvernement soudanais et groupes rebelles - avec par conséquent peu de résultats concrets. Fin mai, le président George Bush avait annoncé le durcissement des sanctions américaines. Mi-juin enfin, après bien des refus, des manœuvres dilatoires et des retards, le gouvernement soudanais donnait son accord "de principe" à l'envoi d'une force dite "hybride" des Nations unies et de l'Union africaine, censée relayer et renforcer les troupes mal équipées et peu nombreuses de l'Union africaine (7000 hommes).

Le Cercle stratégique a abordé plusieurs grandes questions qui se posent dans ce contexte :

- Le récent accord du Soudan à l'envoi d'une force de paix internationale est-il un début de solution ou une nouvelle manière de gagner du temps, comme le sous-entend Washington, afin d'imposer au Darfour un état de fait sur lequel même une force de paix ne pourra revenir ?
- Jean-Marie Guéhenno, secrétaire général adjoint des Nations unies en charge des questions de maintien de la paix, estime que les 22 000 soldats prévus pour la mission au Darfour ne suffiront pas à protéger la population et moins encore à amener la paix. A quoi servira alors cette force internationale ?
- Français, Allemands et Européens sont déjà engagés dans de nombreuses missions de paix. L'Europe doit malgré tout faire plus - toujours selon Jean-Marie Guéhenno - notamment au Darfour. Français et Allemands sont-ils disposés et aptes à envoyer des hommes au Soudan, sachant par exemple que Khartoum exige une mission de paix 100% africaine et que des forces "blanches" pourraient facilement être reléguées au placard de l'impérialisme et du colonialisme ?
- Dès 2004, le gouvernement américain a qualifié les événements du Darfour de "génocide". Certains affirment que les "milices arabes", les "Janjawid", sont dirigées ou encadrées par des officiers soudanais et que des avions ou des véhicules terrestres de l'armée soudanaise participent à des actions contre les civils. Peut-on parler de génocide au Darfour et le gouvernement de Khartoum en est-il responsable, au moins en partie ?
- Les Etats-Unis ont donc adopté des sanctions à l'encontre du Soudan. La Chine et la Russie y sont opposées. Quel pourrait être l'impact de sanctions sans appui de ces deux pays très présents économiquement au Soudan et fournisseurs d'armes au gouvernement ?

Herta Däubler-Gmelin, ancienne ministre fédérale de la Justice, a présenté en ouverture de séance un panorama de la situation au Darfour. En tant que présidente de la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire au Bundestag ainsi que du cercle pour l'Afrique du groupe parlementaire du SPD, elle connaît parfaitement ce sujet difficile et complexe. Son intervention, rapportée ci-après, a débuté par une question : comment arrêter les massacres et aider les populations du Darfour ? Herta Däubler-Gmelin a souligné la complexité de l'échiquier politique soudanais. Le gouvernement central n'a mis fin qu'en janvier 2005 à vingt ans de guerre civile avec le Sud chrétien et est confronté depuis début 2003 à la rébellion de la province du Darfour, à l'Ouest du pays. Les dimensions politiques du conflit cachent toutefois bien d'autres facteurs qui enveniment la situation ; ainsi la dégradation croissante de l'environnement, qui renforce les crises potentielles entre tribus arabes nomades d'éleveurs de bétail et paysans noirs sédentaires. La question de la terre intervient donc autant que celle du partage équitable des recettes des exportations pétrolières, qui a été l'un des principaux moteurs de la révolte contre le gouvernement central.

L'influence et l'intervention d'acteurs extérieurs a encore compliqué les choses. Il s'agit avant tout de quelques états voisins, principalement du Tchad, directement impliqué dans le conflit. Des dizaines de

milliers de réfugiés vivent dans des camps à la frontière entre Tchad et Soudan. Le Tchad entretient en outre d'étroites relations avec l'une des trois grandes tribus africaines impliquées dans le conflit, les Zaghawa. Le président tchadien Idriss Deby appartient à cette ethnie et la soutient. A l'inverse, le gouvernement soudanais encourage et soutient des groupes rebelles au Tchad avec pour conséquence que les réfugiés du Darfour ne peuvent être suffisamment pris en charge et protégés une fois passée la frontière. D'autres Etats voisins sont acteurs de la crise, avec des intérêts divers : la Libye, l'Erythrée et la République centrafricaine. Il y a donc un risque permanent d'extension du conflit à toute l'Afrique centrale. Parmi les autres intervenants extérieurs, la Chine est en tête en raison de son soutien économique (65 % des exportations de pétrole soudanaises vont à la Chine) et militaire (via la fourniture d'armes et notamment d'avions de combat) au régime. Cette réalité influence logiquement l'attitude de Pékin au Conseil de sécurité des Nations unies, où la Chine (comme la Russie) refuse l'idée de sanctions qui pénaliseraient le gouvernement soudanais. La Ligue arabe et l'Union africaine, de plus en plus critiques, pourraient éventuellement inciter le régime de Khartoum à la modération. Le Soudan s'est ainsi vu empêché l'an dernier d'accéder à la présidence tournante de l'Union africaine en raison du conflit au Darfour.

Herta Däubler-Gmelin a ensuite abordé les perspectives de résolution du conflit, centrées sur l'envoi d'une mission de paix dite "hybride" d'environ 22 000 hommes, plus apte au moins à protéger les populations que les 7 000 soldats de l'Union africaine actuellement sur le terrain. Ceux-ci ont pour l'instant du mal à se protéger eux-mêmes et qui n'ont aucun mandat pour protéger les civils. L'accord ONU/Union Africaine d'Addis Abeba du 19 juin et l'accord de principe du gouvernement soudanais à l'envoi d'une telle force ont au moins permis de s'entendre sur un point de départ qu'il s'agit maintenant de concrétiser. L'origine des troupes n'a ainsi pas encore été déterminée, d'autant que Khartoum exige qu'elles soient à 100 % africaines ; il serait difficile, si cette revendication était acceptée, de trouver suffisamment de soldats formés et équipés en conséquence. Les Européens, Français et Allemands en particulier, sont en outre plutôt accaparés par les missions en cours en Afghanistan, au Kosovo ou au Liban. On ne sait donc pas si la mission Darfour pourra débuter en 2008 comme prévu. Restent de plus à régler les difficiles questions des détails du mandat, du soutien logistique et autres. N'oublions pas que par comparaison avec le Liban par exemple, la situation est particulièrement complexe : la région est grande comme la France, à mille kilomètres de la mer, n'a quasiment aucune infrastructure et des ressources en eau limitées. Herta Däubler-Gmelin propose une initiative franco-allemande de renforcement des moyens financiers au profit de l'aide humanitaire d'abord et de la mission de paix par la suite.

En-dehors de cette mission encore incertaine, deux questions se posent : comment encourager un nouvel accord de paix entre gouvernement central et mouvements de libération alors que l'accord du 5 mai 2006 a plutôt envenimé et compliqué davantage encore la situation (voir ci-après) ? Et qu'en est-il des sanctions, réclamées et décrétées unilatéralement par les Etats-Unis mais rejetées par la Russie et la Chine, membres du Conseil de sécurité des Nations unies ? Ce n'est pas une surprise lorsqu'on sait qu'Amnesty International dénonce le non-respect par ces deux pays de la résolution 1556 du 30 juillet 2004 interdisant les livraisons d'armes au Soudan et exigeant le désarmement des milices Janjawid. Une autre résolution de mars 2005 prévoit elle le contrôle de l'application des sanctions mais n'a visiblement pu empêcher leur violation. La pertinence du terme "génocide", utilisé par le gouvernement américain à propos du Darfour, est une autre question en suspens. Les Nations unies parlent "simplement" de "graves violations des droits de l'homme" mais ont tout de même établi et transmis à la Cour pénale internationale une liste de 51 suspects, dont des responsables soudanais et des rebelles. Des procédures judiciaires ont été lancées contre deux suspects : le chef Janjawid Ali Mohammed Ali et le ministre soudanais des Questions humanitaires (en personne !), Ahmed Mohammed Haroun.

On connaissait avant la réunion du Cercle stratégique le scepticisme ou l'hostilité de la plupart des organisations humanitaires présentes au Darfour à l'égard d'une intervention militaire, mais la vigueur et la précision avec lesquelles Rony Brauman, ancien président de "Médecins sans Frontières", les ont justifiées ont malgré tout surpris : le Darfour, a-t-il expliqué, est en train de suivre la même voie que Gaza ou la Somalie, autrement dit de devenir une zone où règne le droit du plus fort sous la forme de milices et de clans tribaux. Aucune mission de paix aussi fournie soit-elle ne pourra dans ces conditions protéger la population ni surtout ramener la paix. Rony Brauman a cité à titre d'avertissement l'exemple de la Somalie, où une mission similaire s'est achevée dans le chaos et le sang et avec le retrait des troupes internationales. Il juge en outre que la situation s'est nettement améliorée : alors que les combats les plus violents, en 2003/2004, faisaient encore 10 000 morts par mois, ils n'en font plus qu'une centaine par mois aujourd'hui. Contrairement à son objectif, une mission de paix internationale pourrait freiner cette évolution car elle pourrait facilement devenir la cible d'attaques et ainsi paradoxalement remettre le feu aux poudres.

Rony Brauman a ensuite présenté un panorama détaillé de la situation au Darfour qui a complété l'intervention d'Herta Däubler-Gmelin. Contrairement par exemple aux activistes du droit humanitaire comme le ministre français des Affaires étrangères (et fondateur de "Médecins sans Frontières" !) Bernard Kouchner et le philosophe Bernard-Henri Lévy, Rony Brauman conteste le schéma manichéen qui culpabilise le gouvernement soudanais et les milices janjawid qu'il a armées et fait des mouvements de libération les combattants d'une juste cause. Le régime "islamo-mafieux" de Khartoum porte évidemment une grande part de responsabilité en empêchant un juste partage des ressources, ce qui a favorisé la rébellion. Il est également incontestable que le gouvernement n'a pas seulement armé les milices janjawid : il les a aussi recrutées (en partie dans les prisons et parmi les jeunes sans travail). Mais de nombreux autres mouvements rebelles sont partis au conflit, avec des motifs proches de ceux des Janjawid.

Paradoxalement, l'accord de paix d'Abuja (Niger) du 5 mai 2006 conclu avec l'aile majoritaire représentée par l'Armée de libération du Soudan (SLA) menée par Minni Minawi a aggravé et compliqué encore la situation : alors que les fidèles de Minawi combattent aujourd'hui leurs anciens alliés au côté de l'armée et des Janjawid, le mouvement de libération a éclaté en 15 groupes et groupuscules dont la plupart ressemblent plutôt à des bandes de pillards et/ou des milices ethniques et sont dirigés par des seigneurs de guerre qui n'ont aucun intérêt à une fin de crise. Les fronts ne suivent pas le tracé des groupes ethniques ; il ne s'agit pas en premier lieu d'un conflit entre rebelles africains noirs et milices arabes Janjawid, ni entre Islam radical et Islam modéré. Rony Braumann conclut en estimant qu'étant donné la complexité de la situation, une intervention militaire internationale constituerait un risque, voire un échec programmé.

Cette opinion a été vigoureusement contestée par certains participants à la discussion, même si l'analyse de la situation présentée par Rony Brauman a été jugée tout à fait pertinente. Pour ses contradicteurs, la catastrophe humanitaire au Darfour impose une intervention militaire sous forme de mission internationale de paix. Il s'agit avant tout de protéger la population et non d'obtenir la paix de force. Il est certes possible de la réclamer et de servir d'intermédiaire entre les belligérants, mais les initiatives doivent venir du gouvernement et des groupes rebelles. Une certaine disproportion entre actions militaires, mesures humanitaires et mesures de rétablissement de la paix a par ailleurs été déplorée.

16^e CERCLE STRATÉGIQUE FRANCO-ALLEMAND

Paris, 27 et 28 juin 2007

Maison de l'Amérique Latine, 217, bd. Saint-Germain, 75007 Paris

Programme – Programm

Mercredi 27 juin 2007

16h30 Politique étrangère et politique de sécurité et de défense : quelle relation franco-allemande après les élections en France

Angelica Schwall-Düren, Députée, vice-présidente du groupe parlementaire du SPD au Bundestag

Philippe Vitel, Député, vice-Président du Conseil Général du Var

Alain Richard, Maire de St. Ouen l'Aumône, ancien Ministre de la Défense

Modération : Ernst Hillebrand, Directeur du Bureau de Londres de la FES et
Jean-Pierre Maulny, Directeur adjoint de l'IRIS

Débat

Jeudi 28 juin 2007

9h00 Les projets de défense anti-missiles en Europe : les enjeux politiques

Gernot Erler, Député, Ministre délégué au Ministère des Affaires étrangères

Richard Wolsztynski, Ancien chef d'état-major de l'armée de l'air

Modération : Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint de l'IRIS

Débat

11h00 Le cas du Soudan/Darfour : le cadre de l'intervention internationale

Herta Däubler-Gmelin, Députée, ancien Ministre

Rony Brauman, Directeur de recherches, Fondation Médecins sans frontières

Modération : Winfried Veit, directeur du bureau parisien de la FES

Débat