



La stratégie de coopération de l'Union européenne avec l'Iran

Christophe RÉVEILLARD*

Permettez-moi chers collègues de vous dire combien je suis heureux et honoré d'être présent parmi vous pour cette modeste contribution à ce très beau colloque remarquablement organisé et mis sur pied depuis de longs mois par toute l'équipe de l'Institut International d'études stratégiques dans le cadre de sa revue de référence *Géostratégiques* et plus particulièrement son directeur Monsieur Ali Rastbeen.

On peut dire que le réchauffement officiel des relations diplomatiques internationales de l'Iran -même si elle sont ponctuées par l'alternance de phases contradictoires- s'est à nouveau manifesté au printemps 1999, lorsque les pays européens ont notamment renoué ou approfondi des relations diplomatiques les uns après les autres avec Téhéran. Les voyages officiels et les rencontres internationales ont repris à un rythme plus dense.

Le facteur institutionnel

Pour considérer la stratégie plus particulière de coopération de l'Union européenne avec l'Iran¹, il importe de prendre en compte nombre de facteurs et de paramètres dont certains apparaissent contradictoires ou comme l'expression d'un paradoxe.

Le facteur institutionnel donc interne à l'Union européenne tout d'abord n'est pas indifférent. En effet si Javier Solana, le Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune, la Pesc, elle-même instituée à l'origine au titre J du traité de Maëstricht du 7 février 1992, est rattaché au Conseil

et dispose d'une administration conséquente et de pouvoirs non négligeables, il faut rappeler que son action est doublée d'un commissaire européen aux relations extérieures titulaire d'une direction générale.

Dans l'état actuel de l'Union européenne qui est régie par le traité de Nice, puisqu'il semble que le traité constitutionnel et son potentiel ministre des Affaires étrangères centralisant les administrations et compétences -poste également réservé à l'avance à Javier Solana- soit provisoirement écarté, le rapport de force interinstitutionnel donne au conseil des ministres et au conseil européen la haute main sur les Affaires étrangères. C'est ainsi que l'accentuation de relations commerciales² même modestes – toutefois, les Européens restent les premiers fournisseurs de l'Iran³ – s'est faite par décisions prises dans le cadre intergouvernemental et contre les avis du parlement européen plus attaché à conditionner strictement ces relations au respect des droits de l'homme, du droit des minorités et des valeurs démocratiques dans le style inimitable de cette Assemblée.

On le voit entre trois pôles décisionnels, l'Union européenne connaît des difficultés

- à définir
- à conduire
- à imposer

une politique étrangère, notamment vis-à-vis du golfe Persique, qui soit à la fois claire et constante, continue.

Le rôle des nations-cadres

Dans la réalité un authentique partage des rôles s'est progressivement imposé et si les volets commerciaux ont été pour partie laissés à la compétence des instances communautaires, ce sont en fait les nations-cadres de l'Union européenne, France, Allemagne et Grande-Bretagne, dans une moindre mesure l'Italie, qui ont assumé le volet stratégique et politique du processus de coopération avec l'Iran sous une labellisation de l'Union européenne.

Il est ainsi notoire que l'activité diplomatique des trois chancelleries concernées dans la perspective des négociations entamées depuis novembre 2003 avec Téhéran notamment dans le cadre nucléaire ou de l'enrichissement de l'uranium, a été imposé aux différents dispositifs de l'Union européenne. Cette activité a d'ailleurs reçu approbation, avalisation par l'Union européenne plutôt postérieurement aux initiatives intergouvernementales, nationales, qu'antérieurement.

Ainsi, ce facteur interne de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne révèle que ce sont bien les stratégies nationales des nations-cadres de l'Union européenne -jusque dans leur retrait récent au profit apparent de l'activité des institutions communautaires- qui déterminent et interagissent sur la stratégie européenne.

Mais un deuxième facteur fondamental est également en prendre en compte qui est évidemment la politique de moyen à long terme entamée par les Etats-Unis dans la région et qui a déjà fait et fera encore l'objet de nos excellents collègues ici-même au colloque de *Géostratégiques*.

Coopération européenne et contrainte américaine

Pour résumer, le partage entre concurrence économique et commerciale et approche plus ou moins convergente en termes politiques et stratégiques vis-à-vis de l'Iran est le cadre général des relations entre diplomaties américaines et celles européennes. Sans reprendre totalement la stratégie américaine de « Grand Moyen-Orient » et en ayant une attitude dispersée dans l'appréciation globale du conflit irakien, *The American Way*, selon Condoleeza Rice, les Européens se maintiennent malgré tout une position ambiguë.

Ils misent tout d'abord en effet, sur l'Iran pour leur positionnement régional dans le cadre général de la prolongation du désordre américain en Irak. On peut constater que l'Iran se trouve encore plus militairement encerclé par les forces américaines de la région soutenues par les puissances locales ou régionales alliés⁴. Dans cette optique, le dialogue politique et commercial engagé en décembre 2002 entre les Européens et l'Iran participe de cette volonté de disposer d'un atout spécifique et propre à l'Europe puisque potentiellement concurrent des Etats-Unis.

Mais, ensuite, les Européens veulent donner l'impression tant à Téhéran qu'à Washington de nourrir des réticences à poursuivre leur échange quelque peu déséquilibré avec la République islamique après que les mini-crisis et crises à répétition depuis juin 2003 jusqu'à celle toute récente des derniers jours, aient attisé les susceptibilités des différents acteurs concernés.

Pour mémoire, les négociations se sont interrompues en août avec les nations-cadres européennes chargées du dossier après que l'Iran ait annoncé la reprise de la conversion d'uranium, phase préalable à son enrichissement, sur le site d'Isfahan. Ces États membres se sont donc tactiquement effacés pour laisser à l'Union européenne le soin d'occuper le premier plan et on a ainsi vu que ce fut cette dernière qui avait été effectivement sollicitée par Téhéran pour reprendre les négociations, ce qu'elle a décliné sous le prétexte d'absence de « geste concret ». Ces derniers développements augurent d'une action de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de la possibilité d'une saisine du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies en vue de décider d'éventuelles sanctions.

Nous touchons là l'ambiguïté fondamentale de la stratégie de coopération des pays de l'Union européenne avec l'Iran puisqu'elle s'inscrit non dans un processus bilatéral mais prend en compte comme régulateur radical des options possibles, les exigences américaines.

Ainsi depuis juin 2003 à Bruxelles, les ministres européens des Affaires étrangères soulignent, je cite, « la nécessité pour l'Iran de répondre à temps, pleinement et de façon adéquate à toutes les questions concernant son programme nucléaire », avant d'insister sur l'interdépendance possible entre les progrès dans les inspections, les vérifications des activités nucléaires iraniennes et le renforcement du dialogue et de la coopération entre l'Union européenne et Téhéran, lequel rejette régulièrement « toute condition préalable » à ce dialogue politique et commercial engagé depuis décembre 2002.

En effet, les Européens ont beaucoup trop misé sur l'Iran du président Seyyed Mohammad Khatami⁵ pour s'en détourner aussi facilement même s'ils partagent le souci américain à l'égard du programme nucléaire iranien. Cela explique leurs réserves à l'égard du discours belliqueux des Américains contre l'Iran. Aux propos les plus militaristes de Condoleezza Rice, de John Bolton ou de

Richard Perle évoquant la « nécessaire libération du peuple iranien », répondent seulement les « préoccupations » de Paris, Londres ou Berlin. On peut également illustrer de jeu de diplomatie tactique par la déclaration du ministre des Affaires étrangères Jack Straw souhaitant, je cite, « que le changement en Iran ne vienne pas de l'extérieur ».

D'autant que l'axe de rapprochement de l'Union européenne avec la Russie, encore récemment très démonstratif, joue encore plus dans la recherche de modalités intermédiaires dans les relations avec Téhéran, Moscou étant engagé dans une politique active de positionnement de ses entreprises sur le marché iranien, sans même évoquer de la coopération stratégique. La difficulté de la stratégie de coopération européenne se situe là : comment faire sentir à l'Iran la réalité de l'inquiétude et la préoccupation de la communauté internationale sur son programme d'enrichissement nucléaire sans entrer dans la politique américaine qui veut faire passer le contentieux du nucléaire comme élément additionnel de pressions externes contre le régime même des Mollahs, et dont les autres aspects seraient les armes de destructions massives, les accusations récurrentes de soutien au terrorisme (la logistique du *Hezbollah* avec la Syrie ; le manque de coopération sur le dossier *Al Quaida*, etc.), son attitude vis-à-vis des processus américains de « pacification », de rééducation démocratique en marche, en Afghanistan, en Irak, et le maintien de ses positions anti-israéliennes.

Or, les Etats-Unis ne cachent pas que tous ces éléments de pressions doivent à leurs yeux contribuer directement à attiser les tensions externes et les dissensions internes pour créer une véritable crise politique au sein du régime, après l'échec de leur politique vis-à-vis de Seyyed Mohammad Khatami, celui des contacts auprès de Ali Abkar Rafsandjani et celui des pressions sur l'Ayatollah Seyed Ali Khamenei.

Les défis territoriaux et stratégiques de l'Union européenne autour de l'Iran

Cette stratégie américaine se situe dans le cadre de leur politique plus globale de remodelisation du Moyen-Orient que ne suivent pas totalement les Européens. Ces derniers en effet considèrent que l'Union européenne a tout autant vocation à peser par des relations privilégiées sur un Iran espéré plus

normalisé à terme et authentique partenaire commercial pour pouvoir espérer jouer un rôle dans l'influence qu'a Téhéran sur plusieurs théâtres de crises que sont l'Afghanistan, l'Irak, l'Asie centrale, le Proche-Orient, le marché mondial du pétrole, etc. Le temps est devenu l'élément central de l'évolution des stratégies dans cette perspective géopolitique de grande ampleur.

Car, en effet, l'Union européenne doit faire face au dynamisme de nombre de populations qui lui sont autant de défis géopolitiques qui sont à mettre en corrélation avec sa politique moyen-orientale. En Turquie, il y naît plus qu'en Allemagne et en France réunies et depuis la fin des années 80 les jeunes Turcs âgés de 20 ans sont plus nombreux que les jeunes allemands du même âge alors que la population totale y est encore, pour un temps réduit, moins nombreuse avec 71,3 millions d'habitants en 2004. Dans trente ans, selon les critères de Nice, l'Allemagne entrée depuis longtemps dans l'hiver démographique, rejoindrait le nombre de 72 députés au Parlement européen et la Turquie, si elle était intégrée, dépasserait largement le *quota* des actuels 99 députés allemands. Au sein du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne (anciennement Conseil des ministres), la Turquie deviendrait le pivot de toutes les majorités et son volontarisme actuel préfigure déjà combien elle saurait utiliser cette position centrale. Dans le système communautaire privilégiant les prises de décisions à la majorité qualifiée, où la représentation des Etats est notamment proportionnelle à leur population, l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne en ferait d'un coup le plus puissant de tous les membres, alors même que son respect des critères d'adhésion dits de Copenhague reste problématique tant pour ce qui concerne ceux politique (être un pays démocratique) et économique (une économie de marché viable) que sa capacité à intégrer réellement l'acquis communautaire. L'épanchement territorial incontrôlé que représente la perspective de l'adhésion turque placerait l'Union européenne dans une situation plus active dans cette partie du monde.

Avec un territoire anatolien de 755 688 km² la Turquie dispose d'un champ asiatique naturel dont témoignent la plupart de ses références historiques et sociologiques jusque dans ses manuels scolaires⁶. Développant une politique régionale très offensive, la Turquie est en étroite relation avec un nombre considérable de turcophones à ses frontières avec lesquels elle possède une affinité « civilisationnelle » très forte, ce qui lui donnerait dans l'éventualité d'une intégration une latitude encore plus grande puisque l'abolition défini-

tive des frontières de sécurité intérieure dans le cadre des accords Schengen incorporé au système communautaire signifierait une ouverture à une immigration bénéficiant de la liberté de circulation au sein de l'Union. Ce peuplement turc hors frontières est très vaste : jusqu'en Asie centrale, jusqu'en Sibérie orientale avec un taux de natalité lui aussi très élevé que l'on peut évaluer en dizaines de millions de turcs sunnites musulmans dans des républiques où l'on utilise l'alphabet latin comme à Ankara, notamment en Azerbaïdjan, Ouzbékistan, Kazakhstan, Turkménistan, Kirghizistan. Dans la perspective d'une Union européenne élargie par l'adhésion turque, le contrôle de la frontière extérieure européenne gigantesque « qui ira de la Syrie, l'Iran et l'Irak jusqu'à l'Océan Arctique (aux confins de la frontière entre la Finlande et la Russie) apparaît comme relevant de la pure utopie. L'Union européenne se présentera dès lors comme une "zone ouverte", la seule au monde (...) incapable de la moindre décision crédible pour réguler ses flux migratoires »⁷. À l'échelle territoriale vient évidemment se superposer celle des tensions internationales. Le monde turc est historiquement partagé entre le monde perse et le monde européen et l'adhésion d'Ankara, créant une Europe de l'Atlantique à l'Euphrate, projetterait l'Union européenne dans les inextricables conflits turcs avec les mondes iraniens⁸, russe et chinois. La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne serait donc partie prenante entre autres des rapports conflictuels avec la Syrie à propos des organisations comme le PKK, le *Hamas*, etc. ; avec l'Irak concernant les velléités sécessionnistes du Kurdistan septentrional, avec l'Iran en raison de la concurrence dans la course à l'influence dans le Caucase et en Transcaucasie ; avec Chypre, pays membre de l'UE mais non reconnue par la Turquie ; avec l'Arménie par suite du blocus total que la Turquie maintient d'une main de fer avec l'Azerbaïdjan contre ce pays seulement coupable d'exister ; à l'implication dans une explosion indépendantiste violente toujours possible en Géorgie ; avec les Etats des Balkans occidentaux inquiets de la connivence islamique entretenu par Ankara dans la région ; avec la minorité kurde de Turquie 12 à 15 millions de personnes ; avec tous les pays en prises par la voie des alliances avec les conflits entretenus par Ankara dans la logique de sa stratégie d'expansion en Asie centrale, notamment les grandes puissances régionales, Russie, Iran, Chine. C'est bien l'ensemble du Moyen-Orient et de l'Asie centrale qui intégrerait la « politique de voisinage » de l'Union européenne par la seule adhésion de la Turquie. À cette échelle, la paralysie et l'incapacité d'agir s'imposeraient rapidement aux responsables du système d'intégration européen au regard de la multiplicité complexe et contradictoire des questions géopolitiques à

résoudre. D'autant que s'ajoute la contradiction apparente du positionnement stratégique d'une Turquie pilier de l'Otan, souscrivant à la nouvelle conception qu'en ont les Etats-Unis depuis le 11 septembre 2001⁹, et dans le même temps à la tête d'une réislamisation en profondeur de sa société et des cercles territoriaux de plus en plus vastes qui forment sa zone d'influence.

Conclusion

Pour résumer et conclure, les observateurs comprennent bien qu'idéalement l'Occident voudrait considérer l'Iran en termes géopolitiques tel un allié potentiel, un ami stratégique au regard de son positionnement clef au carrefour du Golfe, du Caucase et de l'Asie, ses richesses énergétiques et son influence sur les divers théâtres de crises déjà nommés.

En réalité, la stratégie de coopération de l'Union européenne avec l'Iran se veut concurrente de celle des Etats-Unis, pour se positionner, en situation d'attente, dans la meilleure configuration possible lors de la réintégration complète de l'Iran dans le concert international. Pour ce faire, les Européens veulent croire au retour à des négociations sereines après les remous qui ont précédé les élections présidentielles, ceux provoqué par l'affaire nucléaire et ceux issus des troubles permanents en Irak. Pour l'Union européenne, en interne, l'échec de la ratification du projet constitutionnel a provoqué l'éloignement du spectre de l'uniformisation des instruments diplomatiques par la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères, ce qui aurait à terme bouleversé les cartes et aurait pu substituer à la stratégie actuelle de coopération des nations-cadres en troisième voie potentielle entre discours radical et concessions sans fin, un rapprochement uniformisé aux objectifs de Washington dans lesquels l'action européenne n'aurait plus représenté que la deuxième branche de l'état américain.

C'est suffisamment souligner, je crois, les éventuelles conséquences des transformations fondamentales que l'approfondissement avec un traité constitutionnel, et l'élargissement avec l'adhésion de la Turquie pourraient induire notamment sur la politique européenne dans le champ moyen-oriental et plus particulièrement vi-à-vis de l'Iran.

* Christophe RÉVEILLARD est membre de l'École doctorale d'histoire moderne et contemporaine de l'Université Paris-IV Sorbonne, directeur de séminaire géopolitique au Collège interarmées de défense à l'École militaire, rédacteur-en-chef de la revue universitaire d'étude politique *Conflits actuels* et membre de la rédaction de la *Revue Française de Géopolitique* (éd. Ellipses). Il a notamment publié *Tentatives de construction d'une Europe fédérale*, FX de Guibert, 2002 et (co-dir. D. Barjot), *L'américanisation de l'Europe occidentale au XX^e siècle*

Note

1. M.-R. Djalili, *Géopolitique de l'Iran*, Complexe, 2005
2. Vr. Notamment, T. Coville, *L'économie de l'Iran islamique. Entre ordre et désordre*, L'Harmattan, 2002.
3. Dans un cadre relativement favorable car, selon *L'année stratégique 2005*, « depuis l'année 2000, l'Iran a stabilisé sa situation macro-financière et la croissance de son Produit intérieur brut (PIB) s'est accéléré pour atteindre 5,8 % en moyenne, ce qui en fait l'une des économies les plus dynamiques du Moyen-Orient », Iris, Armand Colin, 2004, p. 346 ; d'autant que comme économie pétrolière elle bénéficie à plein de l'augmentation phénoménale du cours du baril.
4. B. Didiot, S. Cordellier, *L'état du monde 2005*, La découverte, 2004, p. 244 et sq.
5. Vr. Notamment,
6. M.-R. Djalili, *Iran : l'illusion réformiste*, Presses de Sciences-Po, 2001 ; F. Khosrokhavar, O. Roy, *Iran : comment sortir d'une révolution religieuse ?*, Seuil, 1999 ; M. Ladié-Fouladi, « Population et politique en Iran : de la monarchie à la République islamique », *Les cahiers de l'INED*, n° 150, INED, 2003 ; B. Hourcade, *Iran, nouvelles identités d'une République*, Belin/ La documentation française, 2002
7. Vr. Jan de Crante « Le discours identitaire turc entre Asie et Europe » in dossier « regards sur la peur », revue universitaire d'étude politique *Conflits Actuels*, n° XIV, 2004 – 2.

8. In Maxime Tandonnet, *Le défi de l'immigration*, François-Xavier de Guibert, 2004, p. 229.
9. B. Hourcade et al., *Atlas de l'Iran, La documentation Française*, 1998.
10. Il n'est pas pour le constater de voir comment le gouvernement Erdogan a essayé de faire oublier le refus du parlement turc d'autoriser les forces américaines d'ouvrir un front nord à partir de la frontière avec l'Irak en mars 2003, en essayant dès l'automne de la même année de s'intégrer dans la force militaire internationale en Irak (les nouveaux dirigeants irakiens eux-mêmes, notamment kurdes, s'y opposant).

