



L'Entretien de Géostratégiques

L'EUROPE ACTEUR RÉGIONAL ET INTERNATIONAL

Stratégies de la diplomatie collective européenne au Moyen-Orient

Avec François OSETE*

Entretien conduit par Yacine Hichem TEKFA

Géostratégiques : le 01 janvier 2007, l'Union Européenne compte désormais 27 pays avec l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie, devenant ainsi le troisième plus vaste ensemble de population au monde après la Chine et l'Inde (487 millions), quelles perspectives stratégiques et politiques pour une Europe à 27 États membres ?

L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie ne va pas fondamentalement changer la situation par rapport à ce qu'était celle de l'Union à 25. Avec la chute du mur de Berlin, la réunification allemande, l'implosion de l'URSS, les vieilles nations qui recouvraient leur indépendance, l'élargissement devenait une obligation morale vis-à-vis de ces dernières et une exigence politique majeure. La réflexion nécessaire à l'élaboration de perspectives stratégiques et la définition d'une politique extérieure ne peuvent que s'enrichir de l'augmentation du nombre de membres. Cependant, la multiplicité des intervenants, les perceptions des réalités particulières à chacun, les pesanteurs héritées de l'histoire, compliquent l'émergence d'une position commune.

C'est pourquoi, si je me réjouis de l'élargissement, je m'inquiète des conséquences du rejet, par la France et les Pays-bas du projet constitutionnel. La réforme des mécanismes institutionnels, prévue par ce texte, déjà nécessaire à 15 devient indispensable à 25. Si vous me permettez une métaphore marine, je dirais que son adoption aurait permis de donner au grand paquebot qu'est devenu l'Europe des 27, un moteur plus puissant pour le propulser dans une mer houleuse et un gouvernail plus souple pour manœuvrer entre les récifs.

Car, comme vous le mentionnez, à juste titre, dans votre question, l'essor de deux grandes puissances, la Chine et l'Inde, mais aussi, les limites de plus en plus évidentes du *leadership* américain, exigent une Europe forte capable de faire entendre sa voix sur tous les grands sujets qui préoccupent la planète. Citons, sans prétention à l'exhaustivité, la bombe à retardement du sous-développement et de la misère dans laquelle perdure plus de la moitié de la population mondiale, les conséquences de ce phénomène en terme de flux migratoires incontrôlables, la radicalisation des oppositions au modèle occidental, les conflits qui s'éternisent. Oui, la liste des problèmes à la solution desquels la contribution européenne est nécessaire est longue.

D'ailleurs, sur nombre de ces questions : Commerce avec l'OMC, G8, environnement coopération au développement, missions de maintenance de la Paix, l'Europe, soit en tant que Communauté européenne (CE), soit en tant qu'Union Européenne (UE) dans le cadre de la PESC, est déjà présente. Ces deux composantes « UE/CE » agissent de plus en plus de concert au service d'une politique extérieure qui, dans sa diversité, trouve sa cohérence dans son objectif général énoncé dès les débuts de la Coopération Politique Européenne (CPE) : «fournir une contribution originale à un équilibre international».

A titre d'exemple on peut citer l'action européenne vis-à-vis du conflit israélo/palestinien. Au sein du quartet, l'UE recherche, en collaboration avec ses partenaires russes, américains et onusiens, une solution permettant l'instauration de deux États souverains, vivant côte à côte dans le cadre d'une paix négociée. Dans le cadre de la coopération financière et technique au bénéfice de l'Autorité et de la population palestinienne, et dans celui d'un partenariat dans le domaine commercial comme dans celui de la recherche, la CE renforce ses liens avec les uns et les autres en tenant compte de leurs besoins spécifiques avec, pour objectif de favoriser la paix et la prospérité.

Reste qu'une réforme des mécanismes institutionnels devrait faciliter le *processus* décisionnel pour que l'Europe le plus souvent possible puisse s'exprimer d'une seule voix et donc d'une voix plus forte.

Géostratégiques : La politique étrangère, tout en visant à promouvoir les intérêts nationaux sur la scène internationale, contribue également à redéfinir l'identité nationale collective et lui donner un sens. Comment définissez-vous la politique étrangère euro-

péenne et en quoi se résument les orientations politiques, économiques, techniques et culturelles de la diplomatie européenne ?

L'identité européenne n'a pas vocation à redéfinir les identités nationales mais à les englober dans une autre plus large qui se fonde sur un vouloir vivre ensemble. Cela s'entend aujourd'hui comme une évidence mais, le moins que l'on puisse dire, c'est que cela n'était pas le cas en 1950.

Il est clair qu'une telle volonté qui repose sur la reconnaissance des valeurs partagées, que sont la démocratie, la dignité de la personne humaine, l'État de Droit, passe également par la conviction que les intérêts nationaux seront mieux défendus par la mise en oeuvre d'une souveraineté partagée et par l'élaboration de politiques communes. L'instauration rapide d'une union douanière, l'attribution de subventions à l'exportation des produits agricoles, le mandat donné à la Commission pour défendre les intérêts de l'ensemble des Etats-membres au sein de l'OMC, sont autant d'éléments qui touchent aux relations extérieures et qui ont à voir avec la perception de cet intérêt collectif commun qui intègre les intérêts nationaux. Vis-à-vis de l'extérieur, la politique de coopération financière et technique menée par la CE au bénéfice de l'ensemble des pays souffrant d'un retard de développement, qui s'appuie à la fois sur des moyens financiers importants et sur l'exportation de ses valeurs constitutives, a su donner de l'Europe une image singulièrement positive. La prospérité pour tous comme objectif, le respect de chacun comme démarche, la discussion entre les parties prenantes comme méthode. Tout ceci explique que, progressivement, petit à petit, le contenu des programmes d'aides, conçu en étroite collaboration avec les autorités locales et tenant, chaque fois davantage, compte des besoins agricoles, industriels, culturels, etc., de la population, se soit amélioré. Leurs mises en oeuvre en ont été facilitées d'autant et l'appropriation de ces projets par les bénéficiaires ont assuré la pérennité des résultats atteints.

Géostratégiques : Toute politique étrangère correspond aux choix stratégiques et politiques d'un État, comment ces choix et intérêts sont définis au sein d'une entité collective telle que l'Union Européenne ?

Ces choix et ces intérêts sont naturellement définis au sein des institutions européennes, dans le cadre des compétences et selon les modalités de votes définies par les traités. Il est difficile de rentrer dans le détail technique du fonctionnement de la machinerie institutionnelle, dans les limites de cet entretien. Pour être bref, disons

que le nombre des Etats-membres, exige désormais que les modalités de prises de décisions soient revues pour assurer une meilleure efficacité. Le traité proposé par la Convention apportait sur ce plan des améliorations significatives. Il faudra bien d'une façon ou d'une autre y revenir. Cela ne sera pas facile mais le temps presse.

Géostratégiques : la CPE a connu de nombreux obstacles mais elle contribua à amorcer une européanisation de la diplomatie des États-membres. Quels étaient les outils et les acteurs de cette diplomatie ?

Comme son intitulé même l'indique, les modalités de fonctionnement de la CPE sont celles, traditionnelles, de la diplomatie interétatique mais, ici, elles s'exercent dans le cadre du Conseil «Affaires étrangères». Selon moi, il y a trois éléments qui ont joué dans cette «européanisation» que vous mentionnez. Le premier c'est la prise de conscience progressive de l'intérêt collectif commun. Le deuxième c'est, l'énoncé en juillet 1973 de son objectif général celui de «permettre à l'Europe de fournir une contribution originale à un équilibre international ». Le dernier, enfin, j'en suis convaincu, est l'habitude du travail en commun. Dès cette période, le Conseil Affaires extérieures décide de se réunir chaque trimestre au lieu de tous les 6 mois. Trois éléments vont venir fructifier ce dialogue : le poids des réalités, la fixation d'un objectif et la formation progressive d'une intelligence commune des choses.

Géostratégiques : la diplomatie collective européenne se construit depuis la mise en place de la CPE (coopération politique européenne) en 1970, et ensuite de la PESC (Politique Étrangère et de Sécurité commune) adoptée par Maastricht. Pourriez-vous définir ce processus de construction de la diplomatie européenne ?

Oui, deux événements majeurs vont amener les Etats-membres à mettre en place la CPE au début des années 70. Le premier fut la décision, en août 1971, du gouvernement américain, de suspendre la convertibilité du dollar en or qui plongea les pays européens dans l'incertitude. Le second fut la crise pétrolière de 1973 qui fit prendre conscience de la pertinence d'une position commune pour garantir leur approvisionnement énergétique. La Guerre du Kippour servit de catalyseur. Le 13 octobre 1973 un texte est publié par lequel les «9 gouvernements de la CE appellent à un cessez-le-feu, préconisent l'ouverture de négociations et se réfèrent, pour la solution du conflit à la résolution 242 de l'ONU ».

Dès lors la CPE possède tous les éléments qui confèrent la qualification de politique extérieure européenne. Elle affirme une identité commune pour défendre un intérêt commun et affiche l'ambition de faire entendre sa voix dans le but de contribuer à la stabilité internationale. Le traité de Maastricht, 20 ans plus tard constitue une réponse à la situation créée, par la disparition de l'URSS et la réunification de l'Allemagne. Il crée au côté de la CE, l'Union Européenne, sans attribuer pour autant à celle-ci la personnalité juridique² un instrument politique nouveau. L'UE sera responsable de la mise en place de deux nouveaux piliers de la construction européenne qui viennent renforcer les politiques gérées par la CE, la justice et les affaires intérieures et la politique extérieure et de sécurité commune. La PESC apportent des avancées significatives par rapport à la CPE.

Sur le plan de l'approche, la PESC demeure dans la logique de la coopération interétatique. Toutefois, en affirmant son caractère systémique, elle rend cette coopération obligatoire. Par ailleurs, le traité lui fixe des objectifs détaillés. Ils touchent au renforcement de l'identité européenne vis-à-vis de l'extérieur par la sauvegarde des valeurs communes, à la défense de ses intérêts fondamentaux, (affirmation du caractère collectif de ses intérêts fondamentaux tels que la garantie de l'indépendance et la protection de l'intégrité territoriale de l'Union. Enfin, le traité inclut l'action de la PESC dans le respect des principes de la Charte des Nations Unies.

Enfin, la création des fonctions de Haut Représentant pour la PESC, rattachées à celle du Secrétaire Général, va donner un visage à la politique extérieure de l'union. Les compétences que les traités confèrent à la Commission Européenne, notamment en matière de coopération au développement, impliquent l'organisation d'une complémentarité dans l'action entre M. Solana, qui occupe cette fonction depuis sa création, et le(s) Commissaire(s) en charge des relations externes. L'important réseau de délégations ouvertes par la Commission auprès de plus de 100 pays fournit un appui logistique et une aide précieuse.

Ce que l'on a appelé le *processus* de Barcelone illustre cette phase dans laquelle entre la politique extérieure de l'Union avec le traité de Maastricht. Initié, sous la houlette du vice Président Marin en 1995, il dispose de moyens financiers des programmes substantiels avec le programme MEDA 3 et, venant appuyer les efforts déployés par le Haut Représentant M. Solana, L'UE/CE développe une véritable politique d'ensemble dans ses relations avec tout le bassin méditerranéen.

Géostratégiques : La région du Moyen-Orient est aujourd'hui le théâtre de la violence, marquée par la guerre en Irak, la guerre israélo-libanaise de juillet, la crise du nucléaire iranien et la situation humanitaire désastreuse en Palestine. Pouvez-vous nous dire, comment comprendre ce qui se passe dans la région ? Et comment l'Union européenne entend participer à résoudre ces conflits ?

Le Moyen Orient vit dans la tragédie depuis si longtemps et ces dernières années ont vu plus de nuages noirs s'amonceler que de coins de ciel bleu. Chacun des problèmes que vous évoquez a sa particularité, l'élément commun le plus évident que je vois entre eux est que la violence est incapable d'apporter une solution mais aggrave les difficultés et pérennise l'état de tensions entre les belligérants.

Géostratégiques : Sur l'Irak ?

Les mécanismes de la PESC, les pesanteurs historiques auxquelles nous faisons référence tout à l'heure et les divergences d'analyse n'ont pas permis à l'Europe de parler d'une seule voix. C'est le moins que l'on puisse dire. C'est ainsi que les gouvernements Britannique, Espagnol, Italien se sont engagés derrière les États-Unis dans la Guerre. La France et l'Allemagne s'y sont refusées. La France s'était vigoureusement opposée au sein du Conseil permanent de sécurité au déclenchement de cette opération. Aujourd'hui, le gouvernement mis en place est confronté à une véritable guerre civile. Le Président Bush qui a perdu l'appui de son opinion publique et qui ne jouit plus d'une majorité ni au Sénat ni à la Chambre des Représentants fait le pari d'un renforcement de la présence américaine plutôt que celle d'un retrait progressif. Nous verrons ce que cela donne mais on peut être dubitatif sur les chances de succès. Un échec américain, affecterait probablement l'ensemble des « Occidentaux » et le risque de partition, *de facto* sinon *de jure*, du pays existe. Si un tel scénario se produisait, ce serait assurément un facteur supplémentaire de déstabilisation pour la région. Je ne pense, mais cela n'est naturellement que ma modeste opinion, que la contribution de l'UE sera davantage effective dans l'après conflit.

Géostratégiques : Sur la guerre israélo-libanaise de juillet ?

L'UE a dénoncé le caractère disproportionné de la réaction du Gouvernement israélien à l'enlèvement de deux soldats israéliens par le Hezbollah, Chacun a encore en tête l'ampleur des destructions causées à un pays qui se reconstruisait à peine après avoir souffert d'une guerre civile. Des bombardements massifs sur des populations

civiles de villes d'un pays dont l'armée ne dispose pas de défense anti-aérienne. Un exode massif, des morts innocentes par centaines, un Liban fragile encore plus fragilisé. Qui peut contester le constat de l'UE sur le caractère disproportionné de la riposte ?

Géostratégiques : Et la situation humanitaire de Gaza ?

Oui, il faut le dire et le répéter la situation humanitaire dans la bande de Gaza est catastrophique. Gaza est étouffée économiquement depuis des années, le retrait unilatéral décidé par le Gouvernement d'Ariel Sharon, s'est traduit, contrairement aux faux espoirs qu'il suscita, non pas sur une amélioration mais par une détérioration de la situation.

Chacun sait le dilemme dans lequel le résultat des élections législatives a plongé l'Europe. Dans le cadre du *processus* de paix et afin d'aider au succès de la feuille de route, la CE a financé et supervisé la tenue de ces élections avec pour objectif de consolider en Palestine une démocratie. Les *processus* électoraux étant également perçus comme un moyen de transformation des organisations politiques palestiniennes en véritables partis politiques. Ces élections se sont déroulées de manière irréprochable mais les effets conjugués de la non mise en œuvre effective de la feuille de route et de la dégradation des conditions de vie des palestiniens ont jeté le discrédit sur le Fatah et donné une large majorité au Hamas. Et l'UE/CE a suspendu son aide à l'Autorité Palestinienne qui s'est retrouvée dans l'incapacité de payer ses fonctionnaires. La colonne vertébrale des services de sécurité de l'Autorité procédant du Fatah, le ton est très rapidement monté entre les uns et les autres. Aujourd'hui Gaza, où le Hamas est particulièrement implanté, est au bord d'une guerre civile qui vient se surajouter et aggraver la crise humanitaire.

Géostratégiques : Quelle vision de paix propose l'Union européenne pour la région ?

La démocratie ne s'exporte pas. *A fortiori* elle ne s'impose pas par les armes de soldats étrangers. Elle exige non seulement des mécanismes institutionnels mais également une adhésion des populations locales concernées qui ne doivent pas y voir une remise en cause de leur identité spécifique mais se les approprier. Cela exige la paix et le temps de bâtir une confiance réciproque.

L'UE n'as pas d'ennemi dans la région mais, au travers de ses Etats-membres et de plus en plus en tant que telle des liens avec l'ensemble de la région. Partout l'UE avec l'aide des moyens financiers et humains dont dispose la CE, a manifesté sa disponibilité pour aider à faire progresser la cause de la paix et de la démocratie et inscrit son action dans le cadre des principes qui régissent son action ou ceux de la charte des Nations Unis. C'est pourquoi l'UE/CE a un rôle à jouer dans la région et que son action s'exercera probablement de plus en plus avec les grands acteurs de la communauté internationale.

Géostratégiques : Que représente le conflit israélo-palestinien pour la diplomatie européenne en tant qu'acteur international ? Comment les Européens élaborent leur politique proches orientales ?

Le conflit Israélo Palestinien illustre parfaitement ce que je viens dire. Absente du processus d'Oslo, L'UE est devenue, avec la Feuille de Route qu'elle a élaborée en partenariat avec l'ONU, la Russie et les ÉU, un acteur incontournable. Sur le terrain, son engagement financier, qui a fait de la CE le premier bailleur de fonds, le travail quotidien de la Commission européenne au bénéfice des populations et la collaboration permanente entre sa délégation a fait de l'UE/CE un interlocuteur privilégié de l'Autorité palestinienne.

Les financements européens étaient conçus de manière cohérente pour aider à une meilleure gouvernante de l'Autorité Palestinienne, améliorer les infrastructures en partenariat avec les communes, promouvoir la société civile et développer le dialogue avec les Israéliens dans le cadre des « *Middle East Peace Process* ». La Feuille de Route est un instrument diplomatique majeur. Il a été formellement accepté par les deux parties israélienne et palestinienne. Toutefois, la volonté réelle de l'appliquer a fait défaut. La continuation des constructions dans les colonies, l'édification du mur, la politique d'assassinats ciblés d'une part, la reprise des attentats de l'autre ont fait que, signé au cours du printemps 2003, la mise en oeuvre de ce texte était *de facto* bloquée avant l'été 2003. Plus tard, avec la destruction de Rafah par l'armée israélienne, il devenait très difficile de parler encore de *processus* de paix. Face à cette réalité brutale, les efforts incessants des deux envoyés spéciaux Messieurs Miguel Moratinos et Marc Otte, le travail constant de la Délégation de la Commission, et l'action conjointe des représentations des EM sur place, sont restés impuissants. La politique de la chaise vide des ÉU sur le terrain, l'absence de négociation, et la désillusion d'une population palestinienne qui a vu ses conditions de vie se dégrader, ont entraîné la chute d'Abu Mazen.

Toutefois, le texte de la Feuille de Route est toujours le seul sur la table. La présidence allemande de l'Union entend la remettre à l'ordre du jour. Elle semble avoir reçu un appui du secrétaire d'Etat Condolezza Rice. Reste qu'après les événements de l'été dernier au Liban et à Gaza. Le conflit ouvert entre le Hamas et le Fatah, l'agrandissement des colonies, la politique de la chaise vide des ÉU sur le terrain, le moins que l'on puisse dire, hélas, c'est que le succès n'est pas garanti.

Géostratégiques : Alors comment envisagez-vous l'avenir du Proche et Moyen-Orient ?

Pour des raisons évidentes, ne serait ce que l'importance de ses réserves pétrolières pour l'économie mondiale, la stabilisation du Moyen-Orient constitue un impératif. Aujourd'hui, le Liban fragilisé sur le plan politique doit faire face aux conséquences politiques et matérielles de la guerre de cet été. L'Irak en proie à une guerre civile et toujours occupé par des forces étrangères risque l'éclatement. Le contentieux nucléaire avec l'Iran n'est toujours pas résolu. Le Quartet, dans des conditions qui sont loin d'être optimales s'efforce de relancer le *processus* de paix israélo/palestinien. Ces crises ne vont se dénouer du jour au lendemain. Les situations sont différentes d'un pays à l'autre. Mais de mon point de vue, deux éléments doivent impérativement être introduits dans les stratégies à mettre en oeuvre pour résoudre ces crises dans l'intérêt de tous. Le premier, c'est qu'il ne peut pas y avoir de solution militaire pour les résoudre. Le second, c'est que les Occidentaux doivent s'efforcer d'apparaître non comme un facteur du problème mais de la solution. L'Europe Unie est bien placée pour, le moment venue, se présenter ainsi.

* Haut Fonctionnaire européen, entré au service de la Cour des comptes européenne en 1985. De 1989 à 1997, il était en charge du contrôle de la coopération au développement et de septembre 2002 jusqu'en 2004 était conseiller de la Délégation de la Commission auprès de l'Autorité Palestinienne. Depuis 2005, il est chef de cabinet d'un membre de la Cour des comptes européenne.

Notes

¹ dans le 2ème rapport de la CPE.

² Le projet de traité constitutionnel proposait que la personnalité juridique soit conférée à l'UE qui dans le même mouvement absorbait les compétences de la CE laquelle disparaissait de la scène. Mais nous savons ce qu'il est advenu.

³ le dernier doté d'une enveloppe globale de 8 Milliards d'euros pour la période 2001/2006