



La politique de l'Union européenne au Moyen-Orient

Christophe RÉVEILLARD *

Le Moyen-Orient possède une importance stratégique vitale pour l'Union européenne laquelle en a fait une priorité essentielle de ses relations extérieures. Cette position de principe se voit confortée par l'existence d'un format spécifique de relations dans un ensemble régional plus vaste, qui apparaît comme l'expression fonctionnelle d'objectifs officiels de représentation de la vocation « pacificatrice » et désintéressée de l'Union européenne.

Il apparaît cependant qu'à côté de ces démonstrations diplomatiques à objectif d'édification en direction des capitales arabes et du Moyen Orient, les pays membres de l'Union européenne -et plus particulièrement les nations-cadres authentiques initiatrices des processus stratégiques à l'échelle européenne- développent une politique véritable de défense de leurs intérêts et d'application de processus destinés à garantir voire accroître leur influence dans la région.

Nous essaierons de voir en quoi ces deux aspects, l'un déclaratoire, l'autre plus stratégique apparaissent comme complémentaires de l'approche qu'ont les pays membres de l'Union européenne de leur politique au Moyen-Orient.

Le format fonctionnel de coopération

En effet, selon la politique officielle de l'Union européenne, le partenariat euro-méditerranéen a pour vocation de faire de cette région un « espace de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité; de renforcer le dialogue politique, de développer la coopération économique et sociale; de valoriser davantage la dimension sociale, culturelle et humaine et d'instaurer une zone de libre-échange d'ici

2010. Il place la transition économique et le libre-échange au coeur de la coopération financière entre l'Union et la région ».

La politique de proximité de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne est régie par le Partenariat euro-méditerranéen, action de grande envergure lancée lors de la Conférence de Barcelone en 1995 (appelée processus de Barcelone), qui réunit l'Union européenne et ses douze partenaires méditerranéens que sont le Maroc, l'Algérie et la Tunisie (Maghreb), l'Égypte, Israël, la Jordanie, l'Autorité palestinienne, le Liban et la Syrie (Machrek) ainsi que la Turquie, Chypre et Malte. Quant à la Libye, elle assiste pour l'instant à certaines réunions en qualité d'observateur. La Déclaration de Barcelone fixe comme objectifs principaux de l'UE dans ce cadre de faire de la zone euro-méditerranéenne « un espace de paix et de stabilité fondé sur le respect de principes essentiels dont les droits de l'homme et la démocratie (partenariat politique et de sécurité) [ainsi que de] construire une zone de prospérité partagée grâce à l'instauration progressive d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens et entre ces mêmes partenaires, accompagnée d'un appui financier important de l'Union européenne destiné à faciliter la transition économique et à aider les pays partenaires à faire face aux conséquences économiques et sociales de ce processus de réforme (partenariat économique et social) ».

Le caractère « pacificateur » du projet européen se voit décliné dans un certain nombre de domaines d'action à vocation de coopération et d'interdépendance interétatique ayant pour objectif de diminuer les risques de tensions voire d'éliminer les germes belligères très prégnants dans cette région. En effet, la déclaration veut « développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et le rapprochement des peuples dans la région euro-méditerranéenne et développer des sociétés civiles libres et florissantes (partenariat dans les domaines social, culturel et humain) ».

La « diplomatie du chéquier »

Pour ce faire, l'Union européenne a mis en place un certain nombre de dispositifs qui ressortent plus essentiellement de la « diplomatie du chéquier » que de l'expression de la puissance. Ainsi, *EuropeAid* met en oeuvre la

Géostratégiques n° 8 - Juillet 2005

politique de coopération qui comprend un volet géographique et un thématique (Démocratie et droits de l'homme, Co-financement avec les ONG, Sécurité alimentaire et Mines anti-personnel). Cette politique structurelle de coopération est doublée d'un secours aux populations démunies et cette aide est mise en oeuvre par l'Office *Echo*. La coopération avec les pays du sud de la Méditerranée, du Proche et du Moyen-Orient est mise en oeuvre au moyen du programme *Meda* et des autres instruments financiers. Le programme *Meda* est le principal instrument financier de l'Union européenne au service du partenariat euro-méditerranéen. Il prévoit des mesures d'accompagnement financières et techniques pour la réforme des structures économiques et sociales. Le programme s'adresse aux États, à leurs autorités régionales et locales ainsi qu'aux acteurs de leur société civile.

Pour démontrer l'importance stratégique donnée à ces actions aux répercussions concrètes ressenties sur le terrain, on peut indiquer d'abord que les questions de politique et la programmation de l'aide relèvent de la Direction Générale Relations extérieures de la Commission européenne dont les documents à la base du programme confient la gestion des projets, de leur identification à leur évaluation, à l'Office de coopération *EuropeAid*.

Pour en indiquer l'importance, quoi de plus parlant que d'en évoquer le coût ? Le programme *Meda* a eu pour première base juridique le règlement éponyme de 1996¹ qui couvrait la période de 1995 à 1999 et le dotait d'un budget de 3, 43 milliards d'euros. Un nouveau règlement², version améliorée du précédent, instituant le programme *Meda* II pour la période 2000-2006 a été adopté en novembre 2000. Le nouveau programme est doté d'une enveloppe de 5, 35 milliards d'euros. Les principaux objectifs et domaines d'intervention s'inspirent directement de ceux de la Déclaration de Barcelone de 1995.

Le programme *Meda* a une vocation à la fois bilatérale et régionale.

Dans le premier niveau, il développe l'ambition de concourir à « l'appui à la transition économique: l'objectif est de préparer le libre-échange en améliorant la compétitivité dans l'optique d'une croissance économique durable grâce, notamment, au développement du secteur privé. Puis le renforcement de l'équilibre socio-économique: l'objectif est de pallier les

effets négatifs à court terme de la transition économique par des mesures sociales adaptées. Le développement de la société et de l'économie de chacun des pays, ainsi que la capacité de leurs institutions, permet de définir les priorités d'intervention. Il peut, ainsi, être décidé de promouvoir des programmes susceptibles de contribuer au développement de la démocratie et au respect des droits de l'homme ».

Au deuxième niveau, la coopération régionale et multilatérale « reflète les progrès réalisés dans le cadre du processus de Barcelone en prévoyant des interventions au niveau multilatéral sur des questions d'intérêt commun, conformément à la Déclaration, et en renforçant les activités en faveur d'une coopération décentralisée. Les programmes régionaux couvrent les trois piliers de la Déclaration de Barcelone ».

Dans le cadre plus particulier du financement dans la zone du conflit historique israélo-palestinien, la Cisjordanie et Bande de Gaza bénéficient de financements au titre du programme *Meda* qu'elles peuvent doubler par deux autres instruments financiers européens que sont « le processus de paix » qui est un financement à destination d'actions communautaires liées à l'accord de paix conclu entre Israël et l'OLP dont les montants engagés depuis plusieurs années se chiffrent en centaines de millions d'euros ; et « l'Aide à l'Unwra »³ dont l'objectif est le soutien des réfugiés palestiniens, cette contribution versée à l'Office avoisinant elle aussi les centaines de millions d'euros.

On peut aisément le constater : l'Union européenne se pose comme une entité internationale à vocation de pacification des conflits notamment par une action continue et officiellement dépolitisée d'aide et de coopération humanitaire très concrète dans la résolution ou l'accompagnement des conséquences de crises ou d'affrontements ainsi que, dans des cas de basse tension, dans la promotion des idéaux de droits de l'homme et d'expansion économique dans une vision très matérialiste de la résolution des conflits et d'instillation de stabilité régionale par l'établissement d'un marché favorisant la libéralisation des échanges et d'une société de consommation. Ainsi cette stratégie de dépolitisation apparente des relations de l'Union européenne au profit du commerce régional avec le grand Moyen-Orient semble porter ses fruits puisque selon une carte établie par l'Institut de relations internationales

Géostratégiques n° 8 - Juillet 2005

et stratégiques⁴, tous les pays de cette zone (même Israël) développent des échanges commerciaux avec l'UE largement supérieurs à ceux avec les Etats-Unis. À titre d'exemple, en dollars et par habitant l'Iran connaît un échange avec l'UE de 12 886 et de 190 avec les EU, l'Arabie séoudite de 25 381 avec l'UE contre 18 671 avec les EU, la Syrie de 5 792 avec l'UE et 434 avec les EU, Israël de 20 979 avec l'UE et de 19683 avec les EU etc. la différence étant encore plus marquée dans les pays du Machrek et du Maghreb. En ce qui concerne l'Iran, ses principaux fournisseurs (ses importations représentent 21 % du PIB national) restent toujours l'Allemagne, l'Italie et la France.

Les exemples abondent où, dissimulant toute aspérité ou position de principe, l'Union européenne ne pose comme postulat de son action dans le champ Moyen-oriental, qu'une approche humanitaire dont l'intégration au processus des Nations-Unies implique son désintéressement. C'est ainsi qu'au sommet européen d'Athènes des 16 et 17 avril 2003 par exemple, à l'occasion extraordinaire de l'élargissement historique d'une Europe à vingt-cinq, les dirigeants européens feront le point sur les travaux de la Convention européenne et se pencheront sur le rôle des Nations-Unies dans la gestion de l'après-guerre en Irak. L'Union européenne réaffirmera à cette occasion son « attachement à jouer un rôle significatif dans la reconstruction politique et économique de l'Irak. Elle accorde aux Nations Unies un rôle central dans l'après-guerre, notamment dans le processus conduisant à l'autonomie du pays et dans la coordination de l'aide humanitaire. Elle salue la nomination par le Secrétaire général de l'ONU d'un conseiller spécial sur l'Irak ». Dans la même déclaration, sur le conflit israélo-palestinien, l'Union européenne « réitère son engagement à faire aboutir le processus de paix au Moyen-Orient dans les délais établis par la feuille de route du Quartet (Union européenne, Etats-Unis, Nations Unies et Russie) ».

On peut ainsi en déduire que fidèle à son idéal de représentation de *Soft Power*, l'Union européenne applique en douceur une stratégie d'influence par une présence commerciale, économique et humanitaire marquée par le respect absolu des processus onusiens et d'une vision de sauvegarde du multilatéralisme et de la diversité régionale. Ce faisant son impact est incontournable et pèse de tout son poids dans la prise en compte des décisions fondamentales même si à aucun moment, l'Union elle-même ne développe de stratégie offensive ni clairement définie dans une région à

l'environnement souvent conflictuel où la nécessité de décisions fortes et tranchées se fait régulièrement sentir.

Les stratégies nationales européennes

C'est cette dichotomie ontologique de la nature de l'Union européenne (forte puissance commerciale et économique dans le monde mais sans capacité de puissance correspondante) qui la rend souvent inaudible dans le concert international et lui laisse naturellement céder la place aux politiques nationales ancrées et enracinées, elles, dans les stratégies de puissance. Il suffit de constater que toutes les initiatives de quelque poids dans les relations de l'Europe avec le Moyen-Orient proviennent des chancelleries nationales ; « en politique étrangère la puissance de l'Europe ne réside que dans les Etats membres »⁵.

C'est en effet par exemple après la frilosité de l'Union européenne concernant l'édification du mur de séparation par Israël (abstention lors du vote de l'ONU le 8 décembre 2003 d'une résolution appelant à l'examen par la Cour internationale de justice de la légalité de ce mur), que plusieurs États européens déposeront individuellement des conclusions écrites auprès de la CIJ et qu'un pays comme la France avait par la voix de son président Jacques Chirac, affirmé dans la quotidien israélien *Yedioth Aharonoth* du 13 février 2004 que « si Israël estime qu'une barrière peut être techniquement efficace, il faut néanmoins qu'elle soit juridiquement acceptable. Son tracé actuel n'est pas conforme au droit international (...). J'ai le sentiment que la construction de cette barrière, selon ce tracé, créera de nouvelles frustrations et davantage de colère et qu'elle compromettra la solution de deux États, qui fait l'objet d'un consensus international ». Cette politique française en pointe dans le dossier israélo-palestinien permet à d'autres chancelleries européennes de lui emboîter le pas.

Ce sont également les stratégies nationales ponctuellement convergentes de l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne qui vont pousser leurs ministres des Affaires étrangères à négocier et à obtenir à Téhéran même un accord le 21 octobre 2003, accord prolongé à Genève le 25 mai 2005. Dans une perspective très marquée et par la tension due à

Géostratégiques n° 8 - Juillet 2005

l'extrême gravité de la situation et par les innombrables non-dits des différentes parties, la question est posée de savoir si l'initiative de ces européens dans le cadre de l'AIEA est complémentaire ou concurrente de celle de l'Administration américaine. Cette dernière, en plus des objectifs européens de non sanctuarisation de l'Iran et de non retour à une situation de repli de Téhéran, ajoute une volonté de déstabilisation du régime des mollahs pour concrétiser la réorganisation du grand Moyen-Orient dans le sens de ses intérêts et pour projeter sa stratégie de moyen terme dans la région à l'aide des Chiites mais désormais à partir de Nadjaf en Irak, où se trouve le tombeau d'Ali quatrième calife de l'islam et premier calife du chiisme, potentiellement redevenue la capitale spirituelle du chiisme au détriment de Qom en Iran, ville de Khomeiny, tant que l'Irak était sous la domination d'un régime nationaliste laïc et de toute façon dominé par les sunnites⁶.

En matière d'approvisionnement et de sécurisation des sources et des routes stratégiques des matières premières énergétiques également, on peut également constater que les réponses européennes vis-à-vis du Moyen-Orient sont nationales.

En effet, si le livre vert de la commission européenne⁷ a posé d'importants jalons pour préparer une éventuelle politique européenne vis-à-vis de l'énergie et du pétrole, on constate que mécaniquement seules les « nations-cadres » de l'Union européenne ont les moyens de répondre aux éventuels défis que représenteraient tous les risques inhérents aux ruptures d'approvisionnement. Dans la classification très précise qu'il donne des outils de projection de puissance et de capacité maritimes, Éric Le Moulec⁸ décrit très bien les hiérarchies de puissance maritime en Europe, telles que pour le Royaume-Uni et la France : « nations disposant de marines dotées de toutes les composantes et ayant l'expérience des déploiements à l'échelle mondiale ainsi que d'industries de construction navale et maritime importantes et modernes aux savoirs faire éprouvés » ; et pour l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas : « nations européennes disposant de marines régionales entraînées et bien équipées mais non dotées de toutes les composantes, avec cependant des bases industrielles importantes et une capacité et une expérience des déploiements en collaboration avec des marines de projection de puissance ».

Or comme le décrit très bien Christophe-Alexandre Paillard⁹, le risque majeur pour l'Union européenne que serait l'éventuelle rupture de ses approvisionnements énergétiques concerne essentiellement « le Moyen Orient qui joue un rôle clef dans les questions pétrolières et gazières européennes : il concentre 63% des réserves mondiales de pétrole et 35 % des réserves de gaz (estimations 2003). L'Europe importe environ 3 millions de barils par jour en provenance du Golfe Persique, soit 45 % de ses importations pétrolières. L'Union Européenne est le premier acheteur de pétrole et le premier fournisseur de l'Arabie Saoudite (38% des importations saoudiennes) et de l'Iran. Les pays de l'Union Européenne sont aussi le principal partenaire commercial des pays du Golfe persique. Elle est le premier fournisseur du Koweït et des Emirats Arabes Unis avec 30 à 40% de leurs importations. Tout débat sur la politique énergétique européenne doit donc tenir compte de ces données et du rôle de l'Arabie saoudite comme "banque centrale du pétrole mondial". Si la stabilité de l'Arabie saoudite est menacée, alors qu'elle seule peut peser sur les cours du brut en cas de crise, c'est l'ensemble des équilibres énergétiques européens qui seront menacés. L'Union européenne va rester dépendante du pétrole provenant du Moyen-Orient alors que son approvisionnement en gaz sera couvert par de multiples fournisseurs comme la Russie. La part du Moyen Orient dans les échanges énergétiques mondiaux va repartir à la hausse dans les prochaines années du fait de l'affaiblissement d'autres zones d'extraction comme la mer du Nord. On va donc assister à une *reconcentration* de l'offre énergétique mondiale après la diversification des années 70 et 80 ».

La conséquence première de cette évolution est la prise en main par des stratégies nationales d'une politique européenne conséquente notamment pour réduire sa dépendance vis-à-vis du Moyen-Orient car en effet, si « le taux de dépendance vis-à-vis du pétrole produit à l'extérieur de l'Union [faisait] un bond à 85% dès 2010 et à 90% en 2020 selon la Commission européenne », ce serait essentiellement au profit de la région moyen-orientale. L'Union européenne doit donc « s'attendre à un regain de ses préoccupations de sécurité d'approvisionnement. Le passage d'une situation de dépendance limitée à une situation de dépendance extérieure massive va en effet contribuer à modifier les conceptions géostratégiques de l'Europe ».

Géostratégiques n° 8 - Juillet 2005

Largement au-delà de ces seuls exemples, très loin d'être exhaustifs, de défis majeurs auxquels pourraient être ou seront confrontés les pays de l'Union européenne, l'on peut déjà comprendre combien il existe deux niveaux de perception de la politique de l'Union européenne au Moyen-Orient. Le premier est institutionnalisé à l'échelle de l'organisation internationale d'intégration qu'est l'Union européenne elle-même ; sa politique est essentiellement hors du champ de la puissance et se veut économique et humanitaire dans le cadre du droit international public incarné par l'Organisation des Nations Unies et ses agences. En un mot la neutralité de l'Union européenne se traduit par une idée de gouvernance comme meilleure gestion des crises et conflits potentiels dans la région, notamment, en amont, par une présence commerciale et une aide au développement favorisant la résolution des problèmes. Le second niveau est lui affaire d'États parce qu'il met en œuvre la stratégie de puissance, une définition capacitaire et implique la géopolitique des différents acteurs concernés pour faire avancer leurs intérêts propres qu'ils soient communs, complémentaires ou concurrents.

Il apparaît que c'est dans l'adéquation de ces deux niveaux et malgré la divergence récente des stratégies des nations-cadres européennes dans l'affaire irakienne ou dans la perception du plan américain de remodelage du Grand Moyen-Orient, que les pays européens pourront enfin peser de tout leur poids, somme toute à proportion de leur engagement financier le plus important du monde industrialisé dans la région.

* Christophe Réveillard, Enseignant-chercheur à l'Université de Paris-Sorbonne et au Collège interarmées de Défense

Note

¹ Règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil

² Règlement (CE) n° 2698/2000

³ Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient gérant près de 600 000 réfugiés.

⁴ In P. Boniface (dir.), *L'année stratégique 2005. Stratéco : analyse des enjeux internationaux*, IRIS/Challenges, Armand Colin, 2004, p. 333

- ⁵ Mario Dehove, « L'Union européenne, une puissance toujours virtuelle », in B. Didiot, S. Cordellier (dir.), *L'état du monde 2005*, La découverte, 204
- ⁶ Ce qui pourrait être également illustré par le fait que la doctrine quiétiste de l'irakien Ali al Sistani, lui-même *marja-i-taqlid* (titre spirituel le plus élevé au sein du chiisme) puisse être considéré à nouveau comme l'interprétation orthodoxe du chiisme alors que le Guide iranien Ali Khamenei qui occupe le poste de *Faqih* (chef spirituel et temporel) n'est pas lui-même *marja-i-taqlid* et pourrait voir ainsi la doctrine khomeyniste du « *velayat e-faki* » (qui confie le commandement politique aux juristes islamiques) être contestée et débordée ; vr. G. Millière, « Contentieux nucléaire : la menace fantôme » in *Spectacle du Monde*, n° 513, juin 2005, p. 38.
- ⁷ *Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique* du 29 novembre 2000
- ⁸ *Puissance et stratégie maritime pour la France au XXI^e siècle. Défense, géostratégie et dynamiques industrielles*, Mémoire de géopolitique de DESS, Paris-II Panthéon Assas et Collège Interarmées de Défense (CID), 2004.
- ⁹ Publications de la Fondation Robert Schuman ; Vr. également C.-A. Paillard, C. de Lestrangle, P. Zelenko, *Géopolitique du Pétrole*, éd. Technip, Paris, 2005.