

## DANS L'OMBRE D'OBAMA? LE RÔLE DE L'EUROPE AU MOYEN-ORIENT

PAR

TIMO BEHR (\*)

L'investiture de Barack Obama comme 44<sup>e</sup> Président des Etats-Unis marque le début d'une nouvelle ère pour l'engagement américain sur la scène internationale, ce qui est particulièrement sensible au Moyen-Orient. Après huit années de politiques messianiques sous l'administration Bush, B. Obama a promis d'adopter, pour cette région, une approche nouvelle, fondée sur l'engagement diplomatique et le respect mutuel. Preuves de ce changement, son discours du Caire et son message de Norouz ont été largement salués comme des tentatives visionnaires d'apporter la paix au Moyen-Orient. L'engagement précoce de B. Obama dans le Processus de paix au Moyen-Orient et sa volonté d'engager des relations diplomatiques avec l'Iran sont apparus comme le signe que la nouvelle administration voulait tenir ses promesses. Toutefois, alors que cette dernière commence à perdre son lustre initial, les doutes grandissent quant à la capacité et la détermination de Barack Obama à promouvoir un changement radical au Moyen-Orient. Confrontée à des acteurs récalcitrants à l'étranger, à un programme politique de plus en plus chargé et à des taux de satisfaction en baisse dans son propre pays, la nouvelle administration a bien du mal à défendre le changement au Moyen-Orient. De sorte que la politique de B. Obama dans la région reste toujours à l'état d'ébauche. Et, en conséquence, il est encore trop tôt pour se prononcer sur sa véritable nature : s'agit-il d'un authentique changement ou d'un revirement stratégique face aux positions politiques établies de longue date ?

Cette situation n'est pas sans impact sur l'Union européenne (UE), actuellement aux prises avec ses propres problématiques. Comment l'UE doit-elle réagir face aux changements en cours de la politique étrangère des Etats-Unis ? Quelles implications les changements réalisés par la nouvelle administration américaine ont-elles par rapport aux prises de position européenne vis-à-vis du Moyen-Orient ? A l'inverse, les idées, les intérêts et les actions de l'UE peuvent-ils influencer la vision du Moyen-Orient développée par B. Obama ? Ce sont certaines de ces questions que le présent article souhaite aborder, à partir d'une analyse de la politique américaine au Moyen-

(\*) Chercheur au Finnish Institute of International Affairs (UPI, Helsinki, Finlande) et chercheur associé à Notre Europe (France). Traduit de l'anglais par Lucie MAUPIN.

Orient depuis 2009 et d'une réflexion sur l'impact de l'accession au pouvoir de B. Obama sur les politiques de l'UE dans la région.

LA POLITIQUE DE BARACK OBAMA AU MOYEN-ORIENT :  
AUTHENTIQUE CHANGEMENT OU REVIREMENT STRATÉGIQUE ?

*Mise en place du cadre : nouvelle orientation, nouveau message*

Avant l'investiture de Barack Obama, les spéculations allaient bon train quant à sa politique à venir concernant le Moyen-Orient. Si B. Obama s'était fermement engagé à retirer les troupes américaines d'Iraq et à accomplir un effort soutenu pour relancer le Processus de paix au Moyen-Orient.

(PPMO), en revanche, il n'avait donné que peu d'indications sur ses projets concrets pour la région. Cela, alors même que ses prises de position passées – notamment sur la question du PPMO – apparaissaient comme légèrement contradictoires. D'un côté, l'actuel Président des Etats-Unis a été proche de la communauté américano-arabe de Chicago et, au cours de son mandat de sénateur de l'Etat de l'Illinois, il a appelé à une approche plus équilibrée du conflit israélo-palestinien (1). De plus, le choix d'inclure dans son équipe de conseillers, durant sa campagne pour les élections présidentielles, l'ancien conseiller en sécurité Zbigniew Brzezinski et l'analyste du Moyen-Orient de l'ère Clinton Robert Malley, malgré leur critique d'Israël, est également apparu comme un indicateur de changement de politique (2). D'un autre côté, B. Obama s'est efforcé de rassurer l'importante communauté juive américaine quant à son soutien à Israël. Ainsi, lors d'un discours de campagne à la conférence annuelle de l'American Israeli Public Affairs Committee (AIPAC), il a fait plus que certains de ses prédécesseurs, en assurant que *« tout accord avec le peuple palestinien doit préserver l'identité d'Israël en tant qu'Etat juif »* et que Jérusalem *« doit rester unie »* (3). De même, il s'est abstenu de critiquer la guerre de Gaza menée par Israël en décembre 2008 (4).

Nonobstant ces signaux quelque peu contradictoires, B. Obama agit rapidement après son investiture pour donner un nouvel élan aux politiques américaines. Après avoir rétabli un calme relatif en Iraq et procédé à un nouveau déploiement de troupes en Afghanistan, il porte son attention sur l'Autorité palestinienne et l'Iran. (5) Sous son impulsion, ces deux pays lar-

(1) Institute for Palestine Studies, « Barack Obama and the Arab-Israeli conflict », *Journal of Palestinian Studies*, vol. XXXVIII, n° 2, 2009.

(2) Bien sûr, l'équipe de conseillers de B. Obama comprenait également quelques personnalités plus favorablement disposées envers Israël, à l'instar de Dennis Ross et Richard Holbrook. Robert Malley a quant à lui été contraint de démissionner de son poste suite à la révélation de ses contacts avec le Hamas lors de sa précédente carrière d'universitaire.

(3) Barack OBAMA, Discours à l'AIPAC, 4 juin 2008.

(4) Simon TISDALL, « Obama is losing a battle he doesn't know he's in », *The Guardian*, 4 janv. 2009.

(5) B. Obama avait tenu sa promesse de campagne d'adopter un calendrier pour le retrait des troupes américaines d'Iraq lors d'un discours à Camp Lejeune en février 2009. Cf. Barack OBAMA, Discours à Camp Lejeune, 27 fév. 2009.

gement négligés sous l'administration Bush deviennent ainsi vite des points forts de la stratégie américaine dans la région. Plutôt que de les envisager isolément, B. Obama promet alors d'adopter une approche globale, qui tenterait de régler les deux problèmes ensemble, dans un cadre régional plus large (6). En l'espace de quelques jours, il nomme l'ancien sénateur George J. Mitchell – largement perçu comme un médiateur impartial – émissaire spécial au Moyen-Orient, où il l'envoie faire une tournée prestigieuse. Peu après, il choisit Dennis Ross, ancien émissaire au Moyen-Orient, comme conseiller spécial pour le Golfe persique et l'Asie du Sud-Ouest auprès de Hillary Clinton, lui confiant en particulier la tâche de diriger la politique iranienne des Etats-Unis (7).

Ces deux désignations tendent à prouver que la nouvelle administration considère la résolution des problèmes de la Palestine et de l'Iran comme essentielle à la stabilité de toute la région. Cela étant, elles n'ont pas été sans soulever des interrogations quant à la forme à venir de la politique de B. Obama au Moyen-Orient. En tant que président de la mission d'enquête de Charm-el-Cheikh, G. Mitchell avait parrainé le *Mitchell Report* de 2001, qui appelait entre autres à mettre fin à l'expansion des colonies israéliennes (8). Sa désignation par B. Obama, concomitante à l'annonce, par le Président américain, d'une approche plus équilibrée du processus de paix au Moyen-Orient, a préparé le terrain d'une ligne dure de la nouvelle administration sur la question des implantations israéliennes. Annoncé sans grandes pompes, à la différence de la nomination de G. Mitchell, le choix de confier le portefeuille iranien à Dennis Ross apparaît plus surprenant, cet homme ayant adopté une position agressive envers l'Iran par le passé (9); il est apparu en outre en contradiction avec l'intention affichée de trouver une solution diplomatique à l'immobilisme alors dominant sur le programme nucléaire de l'Iran. Dans ces conditions, une incertitude demeure quant à l'engagement de B. Obama pour une résolution diplomatique des problématiques moyen-orientales.

Dans un premier temps, la préoccupation principale de l'administration Obama semble être de regagner la confiance et le soutien du monde arabe. A cette fin, le Président américain a entrepris plusieurs actions de diplomatie publique sans précédent. Ainsi, peu de temps après son investiture, il a choisi d'accorder son premier entretien télévisé à la chaîne Al Arabiya (10),

(6) Muriel ASSEBURG/Paul SELEM, *No Euro-Mediterranean Community Without Peace*, Institut d'études de sécurité de l'UE (Papers for Barcelona, n° 1), Paris, 2009.

(7) En juin 2009, D. Ross a été transféré du Département d'Etat au Conseil de sécurité nationale, où il a été nommé Assistant spécial du Président et Directeur supérieur de la Région centrale.

(8) *Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee Report*, 30 avr. 2001.

(9) D. Ross est le co-fondateur d'une initiative belliqueuse intitulée United Against Nuclear Iran (UANI). Il a également été membre d'un groupe de travail du Bipartisan Policy Center, qui, ouvertement sceptique quant à la poursuite de négociations avec l'Iran, a recommandé une «*démonstration de force*» des Etats-Unis dans le Golfe.

(10) Barack OBAMA, entretien avec Al Arabiya, 26 janv. 2009.

où il a longuement présenté sa position sur le Moyen-Orient et promis un nouveau partenariat avec le monde musulman, «*fondé sur le respect mutuel et les intérêts mutuels*»; il a alors affirmé que les États-Unis allaient «*écouter avec respect et non dicter*» les questions relatives à la région. De même, B. Obama a profité du Nouvel An iranien pour s'adresser directement à la nation iranienne et à ses dirigeants dans son «message de Norouz» (11) : dans ce discours, qui a fait l'objet d'une grande attention, il a rendu hommage à l'histoire et à la culture millénaires de l'Iran et proposé un nouveau départ des relations américano-iraniennes, fondé sur un «*engagement honnête et reposant sur le respect mutuel*»; s'il n'a pas fait mention du problème nucléaire, il a toutefois souligné sa foi inébranlable dans la diplomatie.

Dans son discours au monde musulman prononcé à l'Université du Caire en juin 2009 (12) – probablement l'une de ses interventions publiques les plus remarquées –, B. Obama souligne une fois encore l'importance du respect et de la compréhension mutuels et rend hommage aux réalisations variées de la civilisation islamique. Tout en réitérant le soutien «*inaltérable*» de l'Amérique à Israël, il affirme son opposition à la prolifération nucléaire et souligne l'importance du respect des libertés individuelles et des droits des femmes, employant, pour ce faire, une rhétorique bien différente de celle de son prédécesseur. Reconnaisant les échecs du passé, il insiste sur la volonté des États-Unis de nouer de nouvelles relations avec l'Islam, qui soient «*fondées sur cette vérité que l'Amérique et l'Islam ne s'excluent pas mutuellement, et n'ont pas besoin d'être en concurrence*». Plus que n'importe lequel de ses prédécesseurs, B. Obama veille à mettre en lumière l'infortune du peuple palestinien et assure que la création d'un État palestinien viable est d'un intérêt capital pour les États-Unis : «*c'est dans l'intérêt d'Israël, de la Palestine, de l'Amérique et du monde entier*». Le discours de B. Obama au Caire et son message ont été largement bien accueillis par le monde musulman. Certes, quelques analystes sont restés sceptiques quant à la capacité du Président américain à tenir ses promesses, mais cette diplomatie publique n'a pas été sans améliorer sa réputation dans l'énigmatique «monde arabe» (13).

Au cours de ses premiers mois de présidence, B. Obama est donc parvenu à changer l'orientation et la rhétorique des politiques américaines au Moyen-Orient. Il a annoncé une approche fortement ciblée sur la Palestine et l'Iran, dans une perspective globale destinée à un règlement des problèmes dans un contexte régional élargi. Il a en outre montré son souci de rompre certains tabous anciens, en annonçant notamment son intention d'engager directement des négociations bilatérales avec la Syrie (14). Il a en

(11) Barack OBAMA, «A new year, a new beginning», 19 mars 2009.

(12) Barack OBAMA, Discours à l'Université du Caire, 4 juin 2009.

(13) Pew Global Attitudes Project, «Confidence in Obama lifts US image around the world», 23 juil. 2009.

(14) Mir H. SADAT/Daniel B. JONES, «US foreign policy towards Syria : balancing ideology and national interests», *Middle East Policy*, vol. XVI, n° 2, été 2009.

autre profondément modifié le langage de l'engagement américain : en lieu et place du discours classique, polarisant, sur la région, il a promis d'inclure les pays précédemment hostiles aux Etats-Unis, comme l'Iran.

Toutefois, en dépit de toutes ces annonces, il reste difficile, dans un premier temps, de savoir jusqu'où B. Obama peut et veut pousser sa rhétorique.

### *Le processus de paix au Moyen-Orient : une approche plus équilibrée?*

Quand l'administration Obama est entrée en fonction, le Processus de paix au Moyen-Orient était en ruine. Avant lui, George W. Bush a largement négligé la question israélo-palestinienne jusqu'à une période avancée de son administration. Et si la conférence qu'il a organisée à la hâte à Annapolis à l'automne 2007 a apporté quelques progrès, elle a cependant échoué à faire redémarrer les négociations pour la paix (15). De plus, la guerre de Gaza qui a éclaté fin 2008 a accru les malheurs de la population palestinienne et agrandi les divisions entre le Fatah et le Hamas (16). En dépit du retrait des troupes israéliennes de Gaza au lendemain de l'investiture de B. Obama, qui a permis une trêve fragile entre le Hamas et le gouvernement israélien, l'atmosphère est demeurée hostile. Pour ne rien arranger, les élections israéliennes de février 2009 ont résulté en un gouvernement de coalition fragile entre le Likoud de Benyamin Netanyahu et un certain nombre de partis de droite à la ligne dure, y compris celui d'Avigdor Lieberman, Yisrael Beiteinu (17). Dans ces conditions, la marge de manœuvre des directions israélienne et palestinienne est apparue fortement restreinte : côté israélien, il s'avère difficile, pour B. Netanyahu, de faire des concessions, même minimales, aux Palestiniens sans perdre l'appui de ses partenaires de la coalition de droite; côté palestinien, la crédibilité du président Mahmoud Abbas a été compromise par son attitude pendant la guerre de Gaza, puis son hésitation sur le rapport Goldstone (18) et, en l'absence de réconciliation entre le Fatah et le Hamas, un accord définitif négocié par M. Abbas reçoit un large soutien.

(15) Carol MIGDALOVITZ, «Israeli-Palestinian peace process : the Annapolis Conference», Congressional Research Service, 7 déc. 2007. Pour un compte rendu de la politique des Etats-Unis sous la présidence de Bush, cf. Helle MALMVIK, *In the midst of change. The US and the Middle East from the War in Iraq to the War in Gaza*, Royal Danish Defense College, mars 2009.

(16) Anthony H. CORDESMAN, «The Gaza War : a strategic analysis», *CSIS*, 2 fév. 2009, pp. 79-80.

(17) Avant d'entrer en fonction, Lieberman avait fait part à plusieurs reprises de son opposition au principe «terre contre paix». Rory MCCARTHY, «Hardliner Avigdor Lieberman set to become Israel's foreign minister», *The Guardian*, 16 mars 2009.

(18) Quand la guerre de Gaza éclate, Abbas met les hostilités sur le compte du Hamas, dont il est forcé, plus tard, de soutenir, au moins de façon rhétorique, la résistance. Les sondages israéliens réalisés après la guerre montrent que, suite à cette dernière, Ismaïl Haniyeh, le chef du Hamas, a davantage de soutien public qu'Abbas, également critiqué pour sa position sur le rapport Goldstone sur les crimes commis par le Hamas et l'armée israélienne pendant la guerre de Gaza. Sous la pression d'Israël et des Etats-Unis, Abbas désapprouve, dans un premier temps, l'envoi du rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies, avant de changer d'avis, sous la pression intense de l'opinion publique, perdant ainsi la face une fois de plus.

En dépit de ces circonstances peu propices à la résolution des problèmes de la région, B. Obama a fait de la renaissance du processus de paix une «*priorité diplomatique-clef*» pour son administration. Il s'est d'ailleurs attelé à la tâche dès son premier jour de mandat (19). Après une période de réflexion, il a choisi de rompre de façon décisive avec les précédents établis, en faisant de la cessation complète des colonisations sur la rive occidentale, y compris leur «*croissance naturelle*», une condition préalable aux pourparlers de paix. Il est ainsi devenu le premier Président des Etats-Unis à demander ouvertement l'arrêt total de la construction d'implantations israéliennes, y compris à Jérusalem-Est, et des grands blocs de colonies de peuplement sur la rive occidentale tels que Beitar Illit et Gush Eitzon (20). Son langage clair sur les implantations a été largement bien accueilli dans le monde arabe et chez les Palestiniens, qui ont rapidement adopté l'appel de Barack Obama au gel des colonies comme condition préalable au redémarrage des négociations. Cependant, la demande de B. Obama a fait long feu côté israélien : la coalition de droite au pouvoir a pris son temps avant de faire des concessions ou de s'engager clairement en faveur de la solution de deux Etats.

Quand B. Netanyahu s'est finalement déclaré favorable à une solution à deux Etats, dans un discours très attendu, le 14 juin 2009, il a énoncé plusieurs conditions à la création d'un Etat palestinien : selon lui, tout Etat palestinien à venir doit être «*démilitarisé*», la question des réfugiés palestiniens doit être résolue «*hors des frontières de l'Etat d'Israël*» et Jérusalem doit rester «*la capitale unie d'Israël*» (21). De plus, Netanyahu, qui exige des Palestiniens qu'ils reconnaissent Israël en tant qu'«*Etat juif*», refuse d'accepter de mettre fin à la «*croissance naturelle*» des implantations israéliennes et d'en faire une condition préalable à des négociations définitives. Le Premier ministre israélien, pour lequel «*Jérusalem n'est pas une colonie*», a en outre approuvé la construction de 500 nouveaux logements en Cisjordanie (22). Malgré l'attitude récalcitrante d'Israël au sujet des implantations, l'administration Obama maintient sa ligne dure, tout en restant optimiste quant à un retour rapide à la table des négociations pour la paix.

En vue de relancer les pourparlers pour la paix, l'administration américaine a envoyé George Mitchell discuter avec les principaux acteurs de la région. Cependant, en dépit de ses efforts, celui-là n'est parvenu à obtenir qu'un accord partiel d'Israël avant le sommet des Nations Unies de septembre 2009. Israël y offre un «gel» de six mois des implantations, à l'exception de la construction de nouvelles écoles et de bâtiments publics – qui relèvent de la croissance naturelle – et de l'achèvement de 3 000 logements

(19) Dans un geste symbolique, B. Obama a passé son premier appel officiel à Mahmoud Abbas.

(20) Alexander NICOLL, «Obama tackles Mideast peace», *ISS Strategic Comments*, vol. XV, n° 5, juin 2009.

(21) Discours de Benyamin Netanyahu au Centre Begin-Sadat, 14 juin 2009.

(22) Rory McCARTHY, «Israel rushes to approve new settlement homes before US-brokered freeze», *The Guardian*, 6 sept. 2009.

déjà prévus. Netanyahu fait en outre lever un grand nombre de blocages routiers en Cisjordanie afin de favoriser la croissance économique dans les territoires palestiniens. Cherchant à arracher d'autres concessions sur les implantations, B. Obama tente de convaincre les dirigeants arabes modérés de faire avancer, partiellement, l'Initiative arabe pour la paix, ce que refuse l'Arabie Saoudite pendant sa visite officielle dans le pays (23).

Par suite, la rencontre très attendue entre M. Abbas et B. Netanyahu au cours de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2009 ne donne que de maigres résultats. Confronté à la méfiance du gouvernement israélien et à une pression croissante dans son propre pays, B. Obama change alors son fusil d'épaule (24). Dans son discours devant l'Assemblée générale de l'ONU, il ne se contente pas de réaffirmer la légitimité d'Israël en tant qu'«*Etat juif*», mais revient également en arrière sur ses exigences d'un gel total des colonies. S'écartant ainsi de sa ligne précédente, il appelle au «*redémarrage [immédiat des] négociations sans conditions préalables*» (25). Pour le gouvernement israélien, il s'agit là d'une nette victoire : sa tactique de négociation dure lui a permis de faire prévaloir ses arguments. Côté palestinien, on ressent en revanche les déclarations américaines comme une humiliation. Et le fait que Mahmoud Abbas, qui s'était clairement engagé à éviter toute rencontre avec B. Netanyahu à moins d'un accord sur un gel total des colonies, revienne sur ses promesses ne fait que saper davantage sa réputation auprès du peuple palestinien. Sans surprise, M. Abbas annonce donc par la suite qu'il lui est impossible de reprendre les pourparlers pour la paix, en raison de «*divergences fondamentales*» (26). Et les visites ultérieures de George Mitchell dans la région ne suffisent pas à défaire le nœud gordien des relations entre Israël et la Palestine.

Au moment où nous écrivons ces lignes, il ne semble donc pas exister de voie claire vers un retour aux négociations pour la paix. Bien que B. Netanyahu ait fait part de sa volonté de revenir aux pourparlers pour la paix sans conditions préalables, l'étendue de l'engagement de son gouvernement envers ces pourparlers reste floue (27). Avant d'entrer en fonction, B. Netanyahu avait défendu lui-même une «*paix économique*» et l'ajournement d'un accord définitif (28). Du côté palestinien, la position de

(23) L'Initiative arabe pour la paix, d'abord adoptée lors d'un sommet de la Ligue arabe, à Beyrouth, en 2002, propose de normaliser les relations arabes avec Israël en échange d'un retrait israélien total de Cisjordanie. Cf. également Turki AL-FAISAL, «*Land first, the peace*», *The New York Times*, 13 sept. 2009.

(24) La position ferme de B. Obama sur les implantations n'a reçu qu'un faible soutien de la part du Congrès. Une lettre rédigée par l'AIPAC en mai 2009 et exigeant que B. Obama «*travaille en collaboration étroite et privée*» avec le gouvernement israélien a ainsi obtenu l'appui de 329 membres du Congrès et de 76 sénateurs. Les taux de satisfaction concernant le Président américain ont également baissé à l'automne, dans le contexte d'âpres discussions avec les Républicains sur le système de santé.

(25) Barack OBAMA, Discours à l'Assemblée générale de l'ONU, 24 sept. 2009.

(26) Herb KEINON/Leila KRIEGER, «*Abbas : Palestinians cannot return to peace talks at this time*», *Jerusalem Post*, 24 sept. 2009.

(27) Uzi ARAD, «*Doing what is doable*», *Bitter Lemons*, n° 42, 24 nov. 2008.

(28) *Bitter Lemons*, «*Netanyahu's economic peace*», n° 42, 24 nov. 2008.

M. Abbas reste fragile, en dépit de sa tentative de renouvellement du Fatah (29). Et son renoncement à être candidat à la réélection, si elle est confirmée, privera Israël et les Etats-Unis d'un interlocuteur crédible. A moins de trouver une solution pour compenser les divergences palestiniennes et renforcer la position de M. Abbas, les perspectives d'un accord de paix restent sombres. D'autant que, avec le peu de progrès réalisés sur les négociations et le blocage persistant de Gaza, nul ne sait combien de temps tiendra la trêve fragile entre le Hamas et le gouvernement israélien. Cependant, tout retour au conflit armé mettrait fin à la possibilité de négocier. A la lumière de ces évolutions, les choix des Etats-Unis demeurent donc limités. B. Obama a exclu par le passé l'éventualité d'une « colonie imposée » et a refusé tout contact avec le Hamas tant que ce dernier refuse les conditions du Quartette. Dans ce contexte, et alors qu'il est sollicité par d'autres problèmes et ne bénéficie pas d'un total soutien du Congrès, il est peu probable qu'il impose des pressions supplémentaires au gouvernement israélien. La résolution du problème de la prolifération nucléaire iranienne est désormais la priorité de l'administration Obama.

### *Le dilemme perse : les relations ou les sanctions ?*

Comme avec le conflit israélo-palestinien, B. Obama a hérité d'une situation difficile dans le Golfe persique. Pendant des années, l'administration Bush a échoué à traiter le problème du programme nucléaire clandestin de Téhéran. George W. Bush avait d'abord tenté d'isoler l'Iran comme « axe du mal » et avait défendu une politique de changement de régime. Plus tard, l'administration avait nettement adouci son langage quand il était apparu clairement que l'Iran pouvait faire obstacle aux tentatives américaines de stabilisation de l'Iraq. Ce n'est qu'au cours de la dernière année du mandat de George W. Bush qu'un consensus international plus grand a émergé en faveur de sanctions économiques supplémentaires pour couper court au programme nucléaire de l'Iran (30). Dans l'ensemble, il apparaît que l'administration Bush junior a cherché à établir un équilibre précaire : tout en soutenant sans grande conviction les tentatives européennes en vue d'une solution diplomatique, elle n'a jamais semblé vraiment décidée à choisir entre la promotion d'un changement de régime et la conclusion d'un accord avec le gouvernement iranien.

Ici comme ailleurs, l'administration Obama s'est efforcée d'adopter une approche nouvelle. Déjà, pendant sa campagne, B. Obama avait brisé un tabou de longue date en plaidant pour des négociations directes avec l'Iran. Contrairement à son prédécesseur, il soutenait que ces négociations devaient avoir lieu dans une atmosphère ouverte et, plus important, sans conditions

(29) Roger HARDY, « Fatah : a new beginning? », *BBC News*, 12 août 2009.

(30) Kenneth M. POLLACK *et alii*, « Which path to Persia? Options for a new American strategy toward Iran », *Brookings Saban Center Analysis Paper*, 20 juin 2009.



préalables. Dans son discours à l'AIPAC, il a ainsi promis de prendre contact avec l'Iran et de déployer «une diplomatie pro-active, avec des fondements moraux, sans conditions préalables qui ne feraient que mettre des bâtons dans les roues» (31). En d'autres termes, la nouvelle administration américaine ne ferait plus dépendre les négociations d'un arrêt immédiat de l'enrichissement d'uranium, même si cela demeurerait l'objectif ultime. B. Obama a donc voulu rompre avec l'héritage Bush en se concentrant sur la question du nucléaire et en rejetant, du moins dans un premier temps, une politique de changement de régime en Iran. Tout en promettant d'entrer en contact avec l'Iran par voie diplomatique, il a laissé ouverte l'option de sanctions économiques supplémentaires en cas d'échec des négociations.

Après les élections, Barack Obama a rapidement tenu ses promesses d'offrir à l'Iran un rameau d'olivier. Au cours de l'entretien avec Al Arabiya qui a suivi son investiture, il a réaffirmé que «si les pays comme l'Iran sont disposés à desserrer le poing, nous leur tendrons la main» (32). Afin de donner encore plus de crédibilité à son offre, il s'est adressé directement au peuple iranien dans son message de Norouz, y annonçant une nouvelle ère de relations, y rendant hommage aux réalisations de la civilisation perse et avançant que son «administration est à présent engagée dans une diplomatie qui traitera de l'ensemble des questions qui sont posées, ainsi qu'à nouer des liens constructifs». Pour lui, «des relations qui soient honnêtes et fondées sur le respect mutuel [...] ne peuvent découler de la terreur ou des armes, mais plutôt de gestes pacifiques démontrant la véritable grandeur du peuple et de la civilisation de l'Iran» (33). Saluant les dirigeants iraniens, B. Obama est le premier Président des Etats-Unis à reconnaître la nature «islamique» de la République iranienne. Parallèlement à ces tentatives diplomatiques publiques, Barack Obama a également cherché à entrer directement en contact avec l'ayatollah Ali Khamenei, dirigeant suprême d'Iran, auquel il a envoyé deux lettres non divulguées (34).

Téhéran est restée muette face à ces appels publics et privés. Dans sa réponse au message de Norouz, le gouvernement iranien a simplement déclaré que, «pour prouver sa crédibilité, la nouvelle administration des Etats-Unis doit changer ses politiques envers l'Iran et la région» (35). En dépit des avances américaines, aucun des deux côtés n'a fait d'effort concret pour progresser vers des négociations au cours des six premiers mois de B. Obama à la présidence. Dans un premier temps, Washington a semblé résolue à attendre l'issue des élections présidentielles iraniennes du 12 juin 2009, dans l'espoir qu'un gouvernement plus modéré en sortirait. La réélection de Mahmoud Ahmadinejad à la faveur d'un vote apparemment truqué

(31) Barack OBAMA, Discours à l'AIPAC, *op. cit.*

(32) Barack OBAMA, entretien avec Al Arabiya, *op. cit.*

(33) Barack OBAMA, «A new year, a new beginning», *op. cit.*

(34) Ewan MACASKILL, *The Guardian*, 24 juin 2009.

(35) Thomas ERDBRINK, «Iran's supreme leader rebuffs Obama», *The Washington Post*, 22 mars 2009.

et les violents mouvements de protestation publique qui s'en sont suivis ont pris les États-Unis au dépourvu (36). B. Obama a réagi par la prudence : se déclarant profondément troublé par les événements post-électorales, il a dans le même temps soutenu qu'«*il appartient aux Iraniens de prendre des décisions sur l'identité des dirigeants de l'Iran. Nous respectons la souveraineté iranienne et nous voulons éviter que les États-Unis ne soient le problème à l'intérieur de l'Iran*» (37). Il a ainsi clairement confirmé sa prise de distance avec la politique de changement de régime de son prédécesseur.

Cet éloignement a été encore confirmé par la décision de Barack Obama de ne pas prolonger le polémique Iran Democracy Fund (Fonds pour la démocratie en Iran) lancé par l'administration Bush junior en 2006 et perçu comme une mesure hostile par le gouvernement iranien à cause de son soutien aux médias d'opposition ainsi qu'à d'autres organisations civiques en Iran. Au printemps 2009, il est devenu notoire que l'administration Obama, plutôt que d'allouer de nouveaux financements à l'Iran Democracy Fund, destinerait l'argent à un Near East Regional Democracy Fund (Fonds pour la démocratie dans la région du Proche-Orient) bien plus petit, sans orientation spécifique vers l'Iran (38). On peut interpréter cela comme un signe supplémentaire de ce que la priorité de la nouvelle administration américaine est avant tout le programme nucléaire de l'Iran, la promotion d'un «*changement de régime*» sous quelque forme que ce soit étant reléguée à un rang secondaire et ne devant pas interférer dans la question du nucléaire.

En revanche, il est plus difficile d'évaluer dans quelle mesure l'administration américaine est déterminée à privilégier la diplomatie sur les sanctions et d'éventuelles mesures militaires. Si Barack Obama est entré dans des pourparlers directs dans le cadre de l'E3 + 3 sans conditions préalables, conformément à ses promesses, il maintient également que «*le temps des pourparlers est limité*» et a averti que, faute de résultats concrets, les États-Unis se verraient forcés d'appliquer des mesures punitives (39). Il s'agira probablement de sanctions internationales pesant sur les importations pétrolières de l'Iran, imposant un lourd tribut à l'économie iranienne (40). Les discussions entre les États-Unis et l'Iran ont commencé en octobre 2009, mais il semble que l'administration Obama ait accordé une trêve temporaire à l'Iran jusqu'à la fin de l'année (41). Si, début 2010, les pourparlers sur le

(36) Casey L. ADDIS, «Iran's 2009 presidential elections», Congressional Research Service.

(37) Remarques du président Barack Obama et du premier ministre Silvio Berlusconi, 15 juin 2009.

(38) J. SCOTT CARPENTER, *After the Crackdown: the Iran Democracy Fund*, Washington Institute for Near East Policy (Policy Watch n° 1 576), 8 sept. 2009.

(39) Les pays E3 + 3 comprennent la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni côté européen, ainsi que la Chine, la Russie et les États-Unis. Des représentants de ces pays ont rencontré des négociateurs iraniens pour débattre de la question du nucléaire.

(40) À cause de ressources insuffisantes pour le raffinage, l'Iran réimporte environ 40 % de ses produits pétroliers raffinés. Il a donc été largement supposé que des sanctions sur les importations de gaz pourraient avoir des conséquences dévastatrices sur l'économie iranienne. Cf. Kenneth M. POLLACK *et alii*, *op. cit.*

(41) Steven ERLANGER/Mark LANDLER, «Iran agrees to send enriched uranium to Russia», *The New York Times*, 2 oct. 2009.

nucléaire ne produisent aucun résultat concret, il est probable que les sanctions pétrolières referont leur apparition. La négociation d'un accord est encore compliquée par le fait qu'on ne sait pas vraiment jusqu'où chaque côté est prêt à céder. Côté iranien, on insiste sur le droit à maintenir des ressources d'enrichissement de l'uranium. Nul ne sait si B. Obama sera plus disposé que son prédécesseur à accorder de telles ressources à l'Iran, étant donné le passif du pays.

L'incertitude quant aux objectifs ultimes du Président américain dans les pourparlers nucléaires se trouve renforcée par la stratégie de l'administration consistant à poursuivre des négociations sur le nucléaire tout en cherchant à réunir une coalition internationale en faveur de sanctions. Certains signes laissent penser que l'administration des États-Unis est sceptique quant aux chances de réussite des négociations. Avant son entrée en fonction, Dennis Ross avait lui-même déclaré que l'administration devrait être capable de prouver qu'elle a recouru à la diplomatie au cas où elle en viendrait à ordonner des frappes militaires (42). L'impression que les négociations pourraient bien n'être qu'un «outil» pour les États-Unis a été encore renforcée par la position de l'administration relative au site nucléaire iranien secret de Qom. Bien qu'en ayant eu connaissance depuis un certain temps, les États-Unis ont décidé de ne pas révéler cette information, ne prenant position sur la question qu'après l'annonce iranienne de son existence. Cela montre que l'administration Obama avait à l'origine l'intention d'utiliser sa connaissance du lieu comme monnaie d'échange – ce qui n'est pas sans appeler à une comparaison avec la tactique du «tous revolvers dehors» de George W. Bush en Iraq.

Cela étant, certains éléments montrent que l'administration américaine prend les négociations au sérieux. L'un des résultats les plus positifs des premières rencontres entre négociateurs américains et iraniens est la proposition d'envoyer une grande partie du stock existant d'uranium légèrement enrichi (ULE) de l'Iran à l'étranger pour des traitements supplémentaires (43) : cette mesure, si elle est appliquée, donnerait davantage de temps aux négociations. Au moment où ces lignes sont écrites, l'accord est encore en suspens, mais la proposition montre qu'il existe des divisions au sein des dirigeants iraniens sur la question du nucléaire. Plus important encore, l'engagement américain sur les négociations, qu'il soit stratégique ou pas, a obligé les dirigeants iraniens à justifier de leurs politiques auprès de leur propre population. Cela étant, même si le gouvernement iranien décide d'accepter la proposition sur l'ULE et s'engage dans des négociations à long terme avec les États-Unis, les deux parties auront du mal à parvenir à un accord tant qu'aucune ne changera définitivement d'avis quant à la capacité de l'Iran à conserver des ressources d'enrichissement de l'uranium.

(42) Dennis ROSS, «Iran : talk tough with Teheran», *Newsweek*, 29 nov. 2008.

(43) Fred KAPLAN, «Iran's friendly nuke talk», *Slate*, 2 oct. 2009.

## LE RÔLE DE L'EUROPE DANS LE MOYEN-ORIENT D'OBAMA

Comme cela a été si souvent le cas par le passé, l'arrivée de l'administration Obama met profondément à l'épreuve la détermination des décideurs politiques européens à se tailler une voie indépendante en matière d'affaires étrangères. En 2003, l'opération en Iraq avait fait la démonstration spectaculaire de la capacité des Etats-Unis à diviser l'UE sur des questions importantes de politique étrangère (44). Cela étant, les Etats-Unis n'ont pas besoin d'adopter une position politique aussi extrême pour avoir un impact sur l'équilibre interne des affaires étrangères de l'UE. Toute administration américaine a inévitablement un tel effet en raison de son poids politique et de son influence sur la scène internationale. Cela reste vrai, même dans le cas de Barack Obama qui, aux yeux de nombreux observateurs, a adopté un point de vue plus «européen» sur le Moyen-Orient que la plupart de ses prédécesseurs. A première vue, sa politique dans la région joue en faveur des positions bien établies de l'UE. De fait, l'orientation de B. Obama vers la diplomatie et le contact est une méthode privilégiée de longue date par l'Europe. De plus, son approche plus équilibrée sur la Palestine et sa volonté d'entrer en contact avec l'Iran sur la question du nucléaire et de poursuivre une ouverture avec la Syrie répondent à d'anciennes exigences européennes. Pour la première fois depuis longtemps, on semble assister à une convergence des politiques européennes et américaines sur les questions fondamentales de la région.

Cependant, à part ce consensus général sur la politique régionale, les positions adoptées par la nouvelle administration américaine ont des implications politiques plus concrètes pour l'UE. La ligne plus dure de Barack Obama sur Israël, sur pour la question des implantations, tend à favoriser une politique de l'UE moins indulgente sur ce problème. L'Union européenne a ainsi suspendu les négociations, alors à l'«état avancé», avec Israël initiées fin 2008 (45) : si ces négociations ont été interrompues à l'origine à cause de la guerre de Gaza, elles n'ont pas été reprises depuis. L'absence de pression des Etats-Unis joue en faveur des pays de l'UE qui défendent l'instauration de relations bilatérales avec Israël pour faire avancer le Processus de paix au Moyen-Orient (46). De même, les gouvernements européens ont eu tendance à être probablement un peu plus critiques vis-à-vis du nouveau gouvernement d'Israël et de son ministre des Affaires étrangères qu'ils ne l'auraient été dans d'autres circonstances (47). Enfin, le renouveau des rela-

(44) Philip H. GORDON/Jeremy SHAPIRO, *Allies at War*, McGraw-Hill, New York, 2004.

(45) Clara Marina O'DONNELL, *The EU's approach to Israel and the Palestinians : a move in the right direction*, Centre for European Reform, juin 2009.

(46) *Id.*

(47) Le président français Nicolas Sarkozy a probablement été le plus explicite sur la question. Sa suggestion à Benyamin Netanyahu de renvoyer son ministre Avigdor Liberman a provoqué une petite crise diplomatique à l'été 2009.

tions diplomatiques des Etats-Unis avec la Syrie semble avoir donné un second souffle à la diplomatie européenne, qui a tiré profit de l'occasion pour faire avancer les négociations avec la Syrie sur un accord d'association prévu de longue date (48). La nouvelle ligne de politique étrangère de Barack Obama a donc eu un impact clair sur les politiques européennes vis-à-vis du processus de paix au Moyen-Orient.

En revanche, sur la question de l'Iran, les choses sont moins claires. La nouvelle administration américaine a finalement cédé aux exigences anciennes de l'E3 pour des négociations directes sur la question du nucléaire. Paradoxalement, au moment même où l'administration Obama s'est montrée plus disposée à entrer en contact avec le régime iranien, les pays d'Europe ont semblé se désintéresser des négociations. Cela est particulièrement vrai du président français Nicolas Sarkozy, qui a dénoncé les élections iraniennes avec véhémence comme une «*fraude*» et semble avoir manifesté une impatience grandissante vis-à-vis des Etats-Unis au sujet des pourparlers sur le nucléaire (49); lors d'une réunion avec la dirigeante allemande Angela Merkel, le chef de l'Etat français a ainsi déclaré : «*nous avons approuvé la main tendue d'Obama aux dirigeants iraniens, mais cette main ne peut pas rester indéfiniment tendue à des dirigeants qui ne réagissent pas*» (50). De même, Angela Merkel et le premier ministre du Royaume-Uni Gordon Brown ont durci leur position sur l'Iran au cours de l'année précédente. L'une des raisons semble être l'unanimité croissante des services de renseignement européens quant au risque d'un programme nucléaire iranien (51). Une autre raison est indéniablement le fait que les dirigeants européens sont conscients de la nécessité de soutenir l'offre de négociations faite par B. Obama, avec une menace crédible de sanctions, afin d'obtenir un engagement plus grand des Etats-Unis dans les pourparlers sur le nucléaire et d'afficher un front commun face à l'Iran.

La nouvelle administration américaine a donc déjà laissé sa marque sur les deux questions les plus pressantes du Moyen-Orient, le processus de paix israélo-palestinien et la prolifération nucléaire iranienne. De son côté, si l'UE a jamais eu une opportunité crédible d'influencer la position de l'administration Obama sur le Moyen-Orient, c'est pendant les premiers mois de B. Obama à la présidence. Que ce soit sur la formation d'un gouvernement d'unité palestinien, sur les relations avec le Hamas et le Hezbollah ou encore sur le Liban et la Syrie, l'Union européenne a largement

(48) Si les négociations techniques sur l'Accord d'association de l'UE ont largement été conclues depuis 2004, les deux parties ont rechigné à signer et à ratifier l'accord à cause de circonstances politiques. Sur les relations diplomatiques des Etats-Unis avec la Syrie, cf. Seymour M. HERSH, «*Syria calling*», *The New Yorker*, 6 avr. 2009.

(49) Dans le cas de N. Sarkozy, il semble qu'une rivalité personnelle avec B. Obama ait joué. Cf. Christopher DICKEY, «*Sarkozy's Obama envy*», *Newsweek*, 26 sept. 2009.

(50) Edward CODY, «*France's approach to Iran toughens under Sarkozy*», *Washington Post*, 1<sup>er</sup> oct. 2009.

(51) William J. BROAD, «*A nuclear debate : is Iran designing warheads?*», *The New York Times*, 29 sept. 2009.

échoué à faire passer ses arguments auprès de la nouvelle administration. En fait, elle semble même avoir à peine essayé de le faire. Bien sûr, l'UE est loin d'être unie sur certaines de ces questions, mais d'autres facteurs concourent à son immobilisme. D'une part, les politiques méditerranéennes de l'Union ont été en recul au premier semestre 2009 à cause du blocage du projet d'Union pour la Méditerranée (52). D'autre part, la politique étrangère de l'UE elle-même a connu une période de transition, alors que Bruxelles se prépare aux réformes introduites par le Traité de Lisbonne. Dans ce contexte, l'entreprise sisyphéenne du Haut-Représentant sortant de l'UE Javier Solana visant à lier l'UE à une position de principes plus ferme sur la question d'un Etat palestinien a été largement ignorée et n'a provoqué que peu de débats, en dépit de sa nature assez polémique (53).

L'inaction de l'Union au Moyen-Orient au cours de l'année 2009 ne résulte pas seulement d'un exercice d'auto-contemplation intense à Bruxelles. Elle reflète également le niveau d'incertitude qui persiste encore chez les décideurs politiques européens quant à la forme définitive de la politique américaine dans la région. Si la plupart des diplomates européens louent sans réserve l'engagement précoce de Barack Obama dans la région, d'importantes questions restent encore sans réponse. En effet, le Président américain semble déjà avoir abandonné sa position précédente sur Israël et la Palestine (54). De même, on sait moins jusqu'où l'administration Obama est réellement prête et apte à aller sur un certain nombre d'autres questions importantes, des négociations avec l'Iran à la normalisation des relations avec la Syrie (55). En conséquence, la tendance en Europe a été de geler les sujets prêtant à controverse jusqu'à l'émergence d'une ligne politique plus claire des Etats-Unis. Entre-temps, les politiques européennes au Moyen-Orient restent largement en suspens.

\* \*  
\*

Après un an d'exercice de la présidence, d'importantes questions restent sans réponse quant à la forme et au contenu de la politique de Barack Obama pour le Moyen-Orient. Certes, la nouvelle administration a réussi à rompre avec l'héritage des années Bush et a provoqué un nouveau départ

(52) Sur l'Union de la Méditerranée, cf. Kristina KAUSCH/Richard YOUNGS, «The end of the Euro-Mediterranean vision», *International Affairs*, vol. LXXXV, n° 5, 2009; Tobias SCHUMACHER, «A fading Mediterranean dream», *European Voice*, 16 juil. 2009.

(53) Lors d'un discours à la Ditchley Foundation, Javier Solana a suggéré que l'UE reconnaisse unilatéralement un Etat palestinien si Israël continuait à bloquer les négociations. Javier SOLANA, «Europe's global role – What next steps?», discours à la Ditchley Foundation, 11 juil. 2009.

(54) Suite à une rencontre entre B. Obama, B. Netanyahu et M. Abbas en marge de la réunion de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2009, le Président américain a effectué un revirement à 180° sur la question des colonies, soutenant que les pourparlers sur le statut définitif devraient commencer «sans conditions préalables» et a abandonné ses appels à un arrêt total des colonies.

(55) Hussein AGHA/Robert MALLEY, «Obama and the Middle East», *The New York Review of Books*, vol. LVI, n° 10, 11 juin 2009.

dans les relations entre l'Amérique et les pays arabes, mais sa stratégie globale pour la région reste en cours d'élaboration. Une chose semble sûre : B. Obama a rompu avec le programme de « démocratisation forcée » de George W. Bush et a réussi à donner aux politiques américaines dans la région une nouvelle orientation, ainsi qu'une nouvelle image. Ces développements sont les bienvenus. Après avoir regagné une certaine crédibilité auprès de ses alliés en Europe et au Moyen-Orient, l'administration Obama est maintenant à même de consacrer davantage d'attention aux problèmes régionaux plus pressants : la création d'un Etat palestinien et le programme nucléaire clandestin de l'Iran. Cependant, il reste encore à voir si Barack Obama saura et voudra imposer sa marque sur ces questions.

Même si certains signes indiquent que l'administration Obama est disposée à tenter une nouvelle approche, la politique américaine est récemment devenue plus ambiguë. En effet, la nouvelle administration a abandonné ses appels précédents à un gel total des colonies dans le cadre du processus de paix et a montré qu'elle ne voulait pas faire quoi que ce soit qui puisse mettre en danger sa relation particulière avec Israël. De plus, la situation sur le terrain reste peu propice à un accord de paix, à cause des divisions persistantes du côté palestinien. Malheureusement, la politique américaine a peu contribué à soutenir la réconciliation palestinienne et a même pu, sans le vouloir, creuser les divisions. En Iran, les perspectives sont un peu plus positives. Cependant, B. Obama n'a pas laissé entrevoir grand-chose quant au genre d'accord qu'il pourrait soutenir suite à des négociations. En fin de compte, la décision dépendra probablement de la disposition des Etats-Unis à tolérer un Iran plus puissant et plus influent dans les affaires moyen-orientales. Tant que les Etats-Unis préfèrent essayer de contenir la puissance iranienne, la négociation d'un accord est peu probable, du moins avec le régime actuel. Sur ce point, la nouvelle administration ne diffèrera probablement pas beaucoup de la précédente. La politique de Barack Obama au Moyen-Orient pourrait donc finalement se révéler être un retour aux anciens principes de Bill Clinton – après un hiatus de huit ans sous George W. Bush – au lieu d'un nouveau début.

Selon Denis Bauchard, un réel changement impliquerait au minimum « une détermination à affirmer l'influence des Etats-Unis dans une zone stratégique pour la sécurité américaine, le renforcement de la sécurité énergétique, la lutte contre les groupes terroristes, une détermination à contenir l'influence iranienne et un engagement ferme envers la sécurité d'Israël » (56). Ce qui distingue B. Obama de ses prédécesseurs est un soutien international plus grand dans la poursuite de ces principes. Reste à voir si cela suffira pour permettre la création d'un Etat palestinien viable ou un règlement pacifique du conflit avec l'Iran sur le nucléaire. Même si l'intention de Barack

(56) Denis BAUCHARD, « Europe's role in averting a Middle East tragedy », *Europe's World*, automne 2009.

Obama est bel et bien d'apporter des changements radicaux à la politique étrangère des Etats-Unis au Moyen-Orient, son programme intérieur et international surchargé, ainsi que l'absence de soutien du Congrès sur la question israélienne rendent excessivement difficiles la mise en œuvre d'une telle politique. Si une fenêtre d'opportunité a jamais été ouverte, elle est en train de se refermer rapidement, alors que les taux de satisfaction de l'administration baissent et que la belle image du nouveau Président américain au Moyen-Orient se dissipe progressivement.

Pour ce qui est de la position de l'Europe au Moyen-Orient, l'arrivée du nouveau Président des Etats-Unis peut s'avérer un bienfait mitigé. Si on ne saurait nier que, à tous égards – langage, style et contenu –, B. Obama est plus proche des positions européennes et qu'il mérite d'être soutenu par l'UE, la popularité du nouveau Président est telle que l'Europe aura du mal à se faire entendre. De plus, l'Union aura beaucoup plus de difficultés à se dissocier des positions américaines peu populaires, même là où ses propres positions seront divergentes. Cependant, cela ne signifie pas que l'Europe soit condamnée à un rôle de spectatrice dans la région, ni qu'elle doive lutter bec et ongles contre les Etats-Unis sur les points d'achoppement. Bruxelles doit plutôt montrer la voie aux politiques américaines dans la région, comme elle l'a si souvent fait par le passé, que ce soit sur la question de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), de l'Iran ou de l'Iraq. En l'occurrence, l'un des nombreux défis où l'Europe peut s'illustrer est la question de la réconciliation palestinienne. Enfin, pour éviter d'être marginalisée dans cette région d'une importance géopolitique fondamentale, où elle doit non seulement se mesurer à des Etats-Unis plus forts sous Barack Obama, mais aussi, de plus en plus, à un certain nombre de nouveaux acteurs comme la Chine et la Russie, l'Union européenne n'a pas d'autre choix que de jouer un rôle actif.