



**Annuaire Français de Relations Internationales**  
**AFRI 2003, volume IV**  
**Editions Bruylant, Bruxelles**

ALIBONI Roberto, "Le Golfe, le Proche-Orient et les Balkans : divergences et convergences transatlantiques", AFRI 2003, volume IV

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/aliboni2003.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : [centre.thucydide@afri-ct.org](mailto:centre.thucydide@afri-ct.org)

## LE GOLFE, LE PROCHE-ORIENT ET LES BALKANS DIVERGENCES ET CONVERGENCES TRANSATLANTIQUES

PAR

ROBERTO ALIBONI (\*)

Les événements du 11 septembre ont suscité des inquiétudes communes dans tous les pays occidentaux. En même temps, depuis lors, l'évolution de la politique américaine a provoqué l'apparition de nouvelles divergences et le retour d'anciens désaccords. Bien que le combat contre le terrorisme et les « Etats-voyous » qui l'hébergent, fasse l'unité, les moyens et les priorités de cette lutte posent problème.

Quand on aborde les zones clefs du Golfe, du Proche-Orient et des Balkans – segment important de l'arc de crise qui entoure l'énorme périphérie européenne –, cette combinaison d'interrogations communes et de réponses différentes mérite une attention toute particulière. L'écart entre les deux bords de l'Atlantique risque de se creuser, alors même qu'un large consensus américano-européen souhaite préserver la cohésion, tout en menant des politiques efficaces au-delà de la Méditerranée. C'est dans cette perspective que nous examinerons tout d'abord les préoccupations américaines et européennes concernant le Golfe, le Proche-Orient et les Balkans, leurs points d'accord et de désaccord, puis que nous tenterons d'envisager une manière d'harmoniser les réactions.

### DANS LE GOLFE : L'IRAQ

Ainsi que le Président Bush l'a souligné, le danger le plus important perçu par les Etats-Unis après le 11 septembre est l'« *intersection* » entre le terrorisme et les Armes de Destruction Massive (ADM). Les terroristes peuvent produire certains types d'ADM, telles que des armes chimiques ou biologiques. Il leur serait cependant difficile de recourir à des armes nucléaires, ou à des missiles de moyenne ou longue portée. Il faut pourtant signaler que l'on peut presque tout acheter sur le marché international ou alors se procurer des armes provenant d'« Etats-voyous » voulant atteindre des objectifs militaires ou politiques de façon indirecte et couverte. C'est ainsi que l'intersection la plus préoccupante est celle entre terroristes et « Etats-voyous ».

(\*) Vice-président de l'Institut des Affaires Internationales (IAI) de Rome (Italie). Article traduit de l'anglais.

En ce sens, le combat contre de tels Etats est un aspect primordial de la lutte contre le terrorisme.

Après la défaite de la coalition entre Al-Qaïda et le régime des Talibans en Afghanistan, la prochaine cible est l'Iraq, depuis longtemps considéré comme « Etat-voyou » et maintenant en tête de la liste des Etats ennemis établie par le Président Bush début 2002. En effet, l'Iraq est fortement soupçonné de fournir des ADM et d'autres formes de soutien aux terroristes. Toutefois, ça n'est pas le seul à faire l'objet de tels soupçons : la Libye et la Syrie ont elles aussi été plus ou moins soupçonnées par le passé ; la Corée du Nord a joué ce rôle au Moyen-Orient. Selon les informations disponibles, il n'y a même aucune raison de croire que le soutien de l'Iraq aux terroristes, en particulier à Al-Qaïda, est plus probable ou plus important que celui de l'Iran. Les deux pays cherchent à fabriquer des ADM, l'Iran avec moins de contraintes que l'Iraq. D'ailleurs, si, selon une rumeur, des contacts auraient eu lieu entre des membres du gouvernement iraquien et des agents hauts placés d'Al-Qaïda, une autre rumeur laisse entendre que des terroristes afghans seraient actuellement hébergés par l'Iran (1).

En principe, la plupart des analystes notent qu'il y a de bonnes raisons d'attendre de l'Iran une attitude plus prudente et responsable – ou moins aventureuse – que de l'Iraq : premièrement, on se souvient que l'Iraq a utilisé des ADM sur des fronts divers ; deuxièmement, l'Iraq a ouvertement poursuivi une politique d'agression dans la région ; troisièmement, alors que l'Iraq est une tyrannie compacte, l'Iran est un régime articulé, où existent une opposition publique et une critique de la ligne dure suivie par certains hommes politiques, visant à « exporter » la révolution (2). Lors d'occasions importantes, tels que les pourparlers en Allemagne qui ont amené M. Karzaï au pouvoir en Afghanistan, le gouvernement iranien a fait preuve d'une attitude coopérative, de mesure et d'un équilibre raisonnable dans la poursuite de ses intérêts nationaux. Il est également clair que l'Iran vise au bien-être de la nation dans son ensemble, tandis que l'Iraq n'est qu'un tremplin pour les intérêts et le pouvoir d'une classe dirigeante baasiste extrêmement réduite.

Néanmoins, il s'agit là d'opinions plus répandues en Europe qu'aux Etats-Unis. L'Administration américaine n'affirme pas que l'Iran vaut mieux que l'Iraq, ni n'exclut l'Iran des rangs des « Etats-voyous ». Si, en ce moment, l'Iraq se retrouve être une cible préférentielle, c'est que ce pays apparaît comme un obstacle majeur sur le chemin de la stabilité et de la

(1) Il y a aussi le cas d'Ansar-al-Islam, groupe islamiste en Iraq du Nord, à la frontière de l'Iran, qui, apparemment, intéresse Al-Qaïda, l'Iraq et l'Iran. Cf. « Al-Qaeda in Northern Iraq? The Elusive Ansar al-Islam », *Strategic Comments*, IISS, vol. 8, n° 7, septembre 2002.

(2) Cf. par exemple l'article de Daniel SOBELMAN, « Hizbollah Two Years after the Withdrawal : A Compromise between Ideology, Interests, and Exigencies », *Strategic Assessment*, vol. 5, n° 2, août 2002, pp. 14-21 : il y est fait un compte rendu du débat interne en Iran sur les appels à la prudence adressés au Hezbollah par le ministre iranien des Affaires étrangères, Kharrazi, au printemps 2002.

réforme dans toute la région. Des politiques visant à influencer le comportement du régime n'y changeraient rien. De telles stratégies ont largement échoué durant les années 1990, c'est pourquoi les Etats-Unis veulent changer le régime.

Apparemment, deux interprétations différentes coexistent dans l'Administration et parmi ses conseillers (3), quant au rôle de l'Iraq dans cette zone, ainsi qu'au sujet des conséquences d'un changement de régime, donc d'une nouvelle image de l'Iraq. La première école de pensée est convaincue que le régime iraquien constitue un encouragement symbolique et pratique à toute forme de radicalisme local, qu'il soit religieux ou nationaliste : dans cette perspective, un renversement de la dictature affaiblirait les intégristes, détruirait le mythe d'un Etat nationaliste moral et puissant, promouvant la dignité des Arabes et des musulmans, allégerait la pression sur Israël tout comme sur les régimes arabes modérés et, finalement, permettrait quelques réformes politiques dans la région. La seconde école, défendue par les « néo-conservateurs », pense qu'un changement de régime en Iraq devrait préluder à une longue occupation américaine, visant à reconstruire complètement l'Etat, afin de le transformer en véritable démocratie : ainsi que l'a relevé Steven Simon, c'est une « décennie MacArthur » iraquienne qu'ils auraient en tête; le renversement de la dictature en Iraq ouvrirait la voie à une réforme démocratique qui s'étendrait sur toute la région, de telle sorte que les pays du Golfe auraient la possibilité de se débarrasser des tyrannies actuelles et d'y gagner une stabilité structurelle. L'idée des « néo-conservateurs » conduirait à un protectorat dans le style des Balkans, chargé de la construction des institutions et des Etats, comme en Bosnie et au Kosovo. Parfois, les « néo-conservateurs » sont animés par une humeur encore plus révisionniste, au point de planifier un renversement des dirigeants de l'Arabie Saoudite – à présent considérée comme un pays non libéral, hostile aux Etats-Unis – dans le but de ramener les Hachémites à La Mecque (4). Il ne faut pas perdre de vue que ce genre de révisionnisme est bien implanté dans l'Administration Bush (5).

(3) Pour une exposition détaillée des perspectives américaines, cf. Steven SIMON, « The US and Iraq : Next Steps », texte présenté à la revue annuelle globale de l'IISS, à Londres, les 13-15 septembre 2002; Judith S. YAPHE, « America's War on Iraq : Myths and Opportunities », texte présenté au Forum de Sécurité Européenne du CEPS et de l'IISS sur le thème « Iraq If and When », à Londres, le 9 septembre 2002.

(4) Ces idées furent exposées au Conseil de Défense du Pentagone, le 10 juillet 2002, par Laurent Murawiec, un analyste basé au RAND, et furent reproduites sous la forme d'un texte PowerPoint par *Middle East Economic Survey*, vol. 45, n° 32, 12 août 2002, pp. D4-6, sous le titre « Taking Saudis out of Arabia », après que le texte a été publié par le magazine en ligne *Slate*. Sur le site Internet du RAND, il est précisé que les idées de M. Murawiec n'engagent que lui.

(5) En 1996, Richard Perle, qui siège actuellement au Bureau des Stratégies de Défense au Pentagone, développa, en qualité de dirigeant d'un groupe d'études à l'Institut des Hautes Etudes Politiques et Stratégiques de Jérusalem (où travaillait également Douglas Feith, sous-Secrétaire au Département de la Défense dans le présent gouvernement), l'idée d'un encouragement au retour des Hachémites à Bagdad, dans un article écrit pour le nouveau gouvernement de M. Netanyahou en Israël : *A Clean Break : A New Strategy for Securing the Realm*, IASP Research Papers in Strategy, Jérusalem, juin 1996 (sur le site Internet [www.iasps.org.il](http://www.iasps.org.il)).

On ne sait pas exactement quelle approche domine dans le gouvernement. Le vice-Président Dick Cheney, dans un discours aux vétérans prononcé le 26 août 2002, a déclaré : « *un changement de régime en Iraq apporterait de nombreux bénéfices à la région. Quand le danger le plus grave aura été supprimé, les partisans de la liberté dans le Golfe auront l'opportunité de promouvoir les valeurs qui pourront installer une paix durable. Quant à la réaction de la 'rue' arabe, le professeur Fouad Ajami, expert du Moyen-Orient, prédit qu'après la libération, les rues de Basra et de Bagdad connaîtront 'très certainement une explosion de joie, semblable à celle que les foules de Kaboul ont manifestée à l'arrivée des Américains'. Les extrémistes locaux devront revoir leur stratégie de Djihad. Les modérés au Moyen-Orient reprendraient courage. Notre capacité à avancer le processus de paix israélo-palestinien en sortirait grandie, tout comme à la libération du Koweït en 1991* » (6). Après cela, cependant, le gouvernement a déclaré que le général Tommy R. Francks accomplirait, dans un Iraq occupé, le même travail que le général Mac Arthur au Japon (7), ce qui révèle des attentes bien différentes du joyeux effet « boule de neige démocratique », envisagé par le vice-Président. De toutes façons, l'heure n'est pas encore venue pour le gouvernement de prendre une décision définitive. En toute hypothèse, un changement de régime en Iraq est considéré comme une condition nécessaire au changement politique dans la région, au développement des libéraux et au retour au processus de paix dans un contexte plus favorable.

En fait, en mettant de côté les projets les plus révisionnistes, qui viennent du cercle des « néo-conservateurs », il est clair que l'approche américaine envers l'Iraq comporte deux composantes : d'une part, les dangers que posent son comportement et ses objectifs (l'agressivité, les ADM, le radicalisme, l'absence d'inhibitions), si bien que le pays pourrait bien constituer l'intersection que redoute le Président Bush ; d'autre part, son rôle d'obstacle primordial au changement démocratique dans la région (d'après ce que dit le vice-Président Cheney, l'Iraq ressemble à un barrage qui empêche la démocratie et la stabilité d'inonder le Moyen-Orient).

Apparemment, le but final de l'Administration est d'avoir la possibilité de remodeler la structure du Moyen-Orient. Et, dans sa perspective, renverser le régime iraquien y contribuerait. Une restructuration profonde de la région, sa réforme politique, seraient à long terme le seul moyen de saper le radicalisme et le terrorisme, dans la zone comme dans le monde musulman. Ainsi, ce qui importe est l'architecture régionale ; un changement de régime en Iraq n'en serait que le premier pas. En ce sens, il n'est pas vrai que les Etats-Unis n'opposent qu'une réaction militaire à la crise déclenchée

(6) « Remarks by the Vice-President to the Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention », Nashville, 26 août 2002, rendu public par la Maison-Blanche.

(7) Daniel E. SANGER/Eric SCHMITT, « US has a Plan to Occupy Iraq, Officials Report », *The New York Times*, 11 octobre 2002.

par les attentats du 11 septembre, comme l'avancent quelquefois les Européens. Ils veulent utiliser la guerre pour apporter une réponse politique dans une région où elle semble exclue par les conditions actuelles.

De leur côté, les Européens ne partagent que la première partie de la position américaine, bien qu'ils puissent avoir des doutes et des objections – par exemple, sur l'évaluation des arsenaux irakiens d'ADM. Les gouvernements européens ne sont pas convaincus qu'une intersection iraquienne avec des terroristes soit aussi importante que les Américains ne le pensent. Nombre d'entre eux croient à l'inverse qu'une guerre en Iraq pourra pousser Bagdad vers une telle intersection. Dans l'ensemble, la majorité des Etats européens pensent qu'un recours au *containment* et à la dissuasion peut encore se révéler utile.

Quelques gouvernements européens jouent le rôle de *supporters* inconditionnels des Etats-Unis, pour des raisons qui leur sont propres. Néanmoins, ils ne s'opposent pas à une position commune de l'Union européenne ni à une convergence européenne aux Nations Unies en faveur du *containment* et de la dissuasion, en particulier *via* le recours à des inspecteurs des Nations Unies, avant une déclaration de guerre.

En revanche, le fossé entre l'Europe et les Etats-Unis semble plus important en ce qui concerne la seconde partie de la région, celle du Proche-Orient plus largement considéré.

#### AU MOYEN-ORIENT : LE CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN

Pour les Européens, en général, la source de toutes les inquiétudes est, plutôt que l'Iraq, le conflit israélo-palestinien et son rôle dans la région. S'il faut changer l'architecture du Moyen-Orient, la pierre de touche sera une solution raisonnable du conflit, approuvée par la majorité. Selon le point de vue de l'Administration américaine, le régime iraquien doit être mis en échec et le pays démocratisé, afin de pouvoir résoudre le conflit entre Israël et la Palestine. L'opinion européenne courante soutient une méthode inverse : une fois le conflit réglé, les forces de la démocratie et de la modération pourront s'épanouir dans la région et une guerre ne sera pas nécessaire pour que le régime iraquien s'écroule.

Comme nous l'avons déjà remarqué, une victoire militaire sur l'Iraq et ses suites contribueraient certainement à apaiser quelques tensions dans la région. Cependant, cela n'aboutira sûrement pas aux changements structurels espérés par le gouvernement américain, à savoir la démocratisation des régimes politiques locaux. Si un lien entre occupation réussie et stabilisation est possible, il n'y en a pas en revanche, sur les plans logique et empirique, entre l'occupation de l'Iraq et une démocratisation étendue à l'ensemble de

la zone. L'occupation de l'Iraq déclencherait partout une forte réaction nationaliste, laquelle profiterait essentiellement aux radicaux, aux islamistes, aux nationalistes; elle contraindrait les régimes arabes à accroître la répression pour faire face aux troubles et empêcher leur propre déstabilisation (8). A moins qu'une réaction ne vienne de l'intérieur des armées, elle devrait être menée par les puissants instruments de répression dont disposent les gouvernements locaux (9) : ainsi, la stabilité pourrait émerger, mais dans un contexte plus répressif que démocratique. Somme toute, une évolution de ce genre finirait par créer encore plus d'ennemis à l'Occident qu'il n'en a aujourd'hui. Surtout, les chances de réorienter le Proche-Orient et le Golfe vers la démocratie s'en trouveraient diminuées plutôt qu'augmentées. En fait, la seule chose qu'une telle évolution apporterait serait un ordre mondial impérial.

Le premier défi à relever pour initier une transition vers la démocratie dans la zone est donc plutôt de rendre les régimes moins oppressifs et de créer une alternative aux deux extrêmes que sont, dans les arènes politiques intérieures des pays de la zone, les régimes oppresseurs d'un côté et un extrémisme sans scrupule de l'autre. En ce qui concerne la diminution du caractère oppressif des régimes et l'ouverture du champ aux forces démocratiques et modérées, le problème central est le conflit israélo-palestinien. L'absence prolongée d'une solution a discrédité les gouvernements locaux, alimenté le radicalisme religieux et nationaliste, poussé les régimes à entreprendre une action suppressive. Le résultat en a été que cela a empêché l'émergence de toute alternative démocratique et modérée aux deux formules antagonistes. Les politiques ont été amenées à un point mort absolu dans la région; le lancement d'une transition démocratique a été impossible. Telles est l'opinion qui prévaut en Europe, comme dans l'Amérique démocratique et modérée. En conséquence, le remodelage de l'architecture de la région repose essentiellement sur une solution pacifique et durable du conflit entre Israël et la Palestine. En d'autres termes, le problème palestinien est une préoccupation que partagent les Etats-Unis et les pays européens. Cependant, en raison de leur désaccord de fond sur l'architecture, chacun envisage des réponses et des priorités différentes.

(8) Le professeur Shibley TELHAMI procède à cette même observation : « A Hidden Cost of War on Iraq », *The New York Times*, 7 octobre 2002. Il écrit en effet : « une des idées les plus séduisantes sur une guerre potentielle avec l'Iraq est qu'elle contribuerait à l'avancée de la démocratie... Mais il est plus probable qu'un tel conflit rendrait le Moyen-Orient plus répressif et instable qu'il ne l'est actuellement ».

(9) Efraim INBAR, « Ousting Saddam, Instilling Stability », *The Jerusalem Post*, 8 octobre 2002. L'auteur est convaincu qu'éloigner M. Hussein du pouvoir est si important pour Israël qu'il équivaldrait au prix que le pays paie en terme de terrorisme et de missiles. Aux préoccupations sur le déstabilisation régionale, il réplique : « ceux qui critiquent les projets de guerre américains prédisent de graves troubles intérieurs dans les Etats pro-occidentaux comme que la Jordanie, l'Egypte et l'Arabie Saoudite, parce que les Arabes s'identifient de façon pathologique à Saddam Hussein en tant que symbole de la résistance arabe à l'emprise occidentale. Néanmoins, de telles vues alarmistes sous-estiment la capacité des régimes actuels à supprimer toute opposition ». Dans cette perspective – qui est probablement partagée par de nombreux membres de l'Administration –, le véritable enjeu de la guerre contre l'Iraq est la sécurité en Israël, prise comme point de départ d'une restructuration du Moyen-Orient.

Les Etats-Unis ont fourni une réponse au conflit israélo-palestinien à travers le discours prononcé au Jardin des Roses par le Président Bush le 24 juin 2002. Il ne s'agit pas d'une solution directe, mais plutôt d'une proposition de transition pour passer du point mort actuel à des conditions qui permettraient la reprise de négociations positives en vue d'un compromis : la stratégie du Jardin des Roses, dans la ligne des postulats des Etats-Unis sur un changement de l'Iraq et de la région, envisage une période de trois années pour reprendre la question israélo-palestinienne, période qui devra être utilisée pour aider l'Autorité nationale palestinienne à se démocratiser et à construire des institutions viables.

En Europe, comme dans les Etats arabes modérés, cette perspective a été bien reçue, mais non sans quelques réserves. Ce bon accueil tient d'abord au fait que le discours du Jardin des Roses s'est prononcé, sans ambiguïté, en faveur de deux Etats. Cette perspective a été maintenue depuis, et a donné lieu à un certain nombre d'avertissements clairs de la part des Etats-Unis contre les occupations militaires israéliennes et les réoccupations de territoires palestiniens, avec toutes leurs conséquences sur les populations civiles. On peut considérer cela comme une victoire de l'aile modérée de l'Administration sur l'aile radicale. Quoi qu'il en soit, une telle ligne d'action peut n'avoir qu'une signification tactique et dériver de la nécessité de tracer une frontière indépassable pour les Israéliens, afin de permettre l'adhésion des régimes arabes à la coalition anti-iraquienne. Dans tous les cas, l'objectif des deux Etats constitue une perspective commune importante dans les relations transatlantiques.

La mise en œuvre du « Quartet » et du Groupe de travail sur les réformes sont également des développements positifs. Néanmoins, le rôle de ce dernier, dans la perspective de la construction d'institutions et de la démocratie, doit être bien compris, afin d'apporter des résultats politiques probants. Il ne doit pas être envisagé uniquement comme un outil pour fournir à la Palestine des institutions viables, mais plutôt pour renforcer les modérés palestiniens, en leur attribuant le contrôle des nouvelles ressources institutionnelles, politiques et économiques, pour leur donner une opportunité concrète d'établir un noyau démocratique et de prévaloir sur les oppositions des radicaux. Les Américains, les Européens et les Arabes devraient s'accorder tout particulièrement sur ces points et agir sur le terrain en conséquence.

Cependant, des réserves ont été émises. Elles proviennent, premièrement, des différences transatlantiques mentionnées sur la primauté de l'Iraq ou de la Palestine dans la reconstruction de la région. Deuxièmement, les Européens sont convaincus que la possibilité de reprendre le processus de paix, aussi liée soit-elle à la restructuration du régime palestinien, doit être tout autant dépendante d'une limitation claire du nationalisme israélien et de ses conséquences : si, au bout du compte, des dirigeants palestiniens démocrati-



ques, prêts à trouver un compromis sur la base de deux Etats, émergent et sont confrontés à un gouvernement israélien inspiré par des buts ultra-nationalistes, aucun compromis ne sera possible et un autre cycle de violence pourrait commencer (10). Un troisième argument concerne l'idée, plus globale, selon laquelle il est impossible de laisser les deux parties régler seules leurs divergences : la communauté internationale, à commencer par les Etats-Unis, doit être impliquée dans le processus et prête à faire appliquer ses décisions si nécessaire.

Autrement dit, il est possible que l'Administration américaine envisage un scénario pour les trois ans à venir, où une occupation de l'Iraq briserait l'opposition nationaliste et religieuse dans la région et rendrait possible l'imposition d'une solution aux Palestiniens, qu'il s'agisse de la solution d'un « Etat-Bantoustan » démocratique en Cisjordanie ou d'une réinstallation tout aussi démocratique dans des zones de la Transjordanie (d'où les Hachémites seraient déplacés à Bagdad et/ou à La Mecque). De leur côté, les Européens sont convaincus que ce scénario est une grave illusion et entraînerait une déstabilisation plus profonde dans la région. Inversement, la stratégie du Jardin des Roses pourrait être appliquée avec pragmatisme et équilibre : elle est entre les mains des modérés palestiniens, amenant la solution stable et équitable de deux Etats, ainsi qu'une plus grande cohésion transatlantique.

#### PROCESSUS DE PAIX ET ARCHITECTURE RÉGIONALE : LES BALKANS

Comparés au Golfe et au Proche-Orient, les Balkans, aujourd'hui substantiellement stabilisés après dix ans de conflits, peuvent apparaître comme une préoccupation mineure. La coopération transatlantique y fonctionne. Le problème est à présent d'assurer une transition fluide d'une direction américaine à une direction européenne, alors que les Etats-Unis retirent progressivement leurs forces, avec l'idée de les utiliser ailleurs, contre le terrorisme et autres. Cependant cette transition n'est pas qu'une question opérationnelle ; elle présente également des aspects politiques, liés aux faiblesses institutionnelles et politiques de l'Union européenne tout autant qu'aux différences politiques transatlantiques. Ces problèmes et ces divergences ne

(10) Le gouvernement des Etats-Unis tend à envisager la démocratisation palestinienne comme un facteur qui, à lui seul, engendrerait la paix, en descendant sur les dirigeants palestiniens « comme la grâce de Dieu sur les Apôtres ». La contribution positive d'Israël n'en est pas moins nécessaire à la paix autant que celle de la Palestine. Un rapport récent de l'International Crisis Group, *The Meaning of Palestinian Reform* (conférence sur le Moyen-Orient, Amman/Washington, 12 novembre 2002), signale de façon très pertinente que la majorité des Palestiniens estiment qu'une réforme doit fournir une solution nationale en plus de restructurer les institutions de manière démocratique. Cf. également Gareth EVANS/Robert MALLEY, « The US has a 'road map' but no vehicle for peace », *International Herald Tribune*, 25 octobre 2002.

peuvent être ignorés. A de nombreux égards, ils reflètent les interrogations et les divergences transatlantiques concernant le Golfe et le Proche-Orient.

Pour commencer, il convient de signaler que, pendant qu'une solution politique était envisagée, planifiée, négociée et même, dans une certaine mesure, mise en œuvre entre les parties au Proche-Orient – quoique sans succès –, aucune solution politique n'a été même envisagée entre les nombreuses parties impliquées dans les Balkans. Les efforts pour développer des activités communes entre les parties en Bosnie ont connu jusqu'ici un échec substantiel : le Kosovo continue à penser en termes absolument indépendantistes; l'intérêt du Monténégro à rester dans la Fédération yougoslave diminue de plus en plus; dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (FYROM), les mouvements sécessionnistes ont été freinés par la présence militaire de l'OTAN, mais les réformes tendant à accroître l'autonomie et l'équilibre ethniques n'ont pas empêché la croissance des divisions. Or, aucune réponse à ces problèmes n'est en vue.

Carl Bildt a remarqué de façon très pertinente que les pays occidentaux semblent croire que les processus de paix sont engendrés, presque spontanément, par la stabilité et la démocratie en action (11). Inversement, le changement de régime en Serbie – d'une nature plus nationaliste que démocratique –, la protection militaire étendue au système démocratique de la FYROM et le rôle de guide joué par les commissions internationales en Bosnie et au Kosovo n'ont généré aucune dynamique de paix ni de compromis. Aucun processus comme celui d'Oslo n'a ainsi vu le jour dans les Balkans. Cela ne se produira pas jusqu'à ce que les parties ne conçoivent quelques solutions, comme dans le processus d'Oslo, aux durs conflits politiques qui les séparent. Les Balkans doivent cependant envisager des solutions à leurs conflits nationaux pour transformer les cessez-le-feu militaires très surveillés en paix politique durable.

Pour que de telles solutions soient envisagées, les parties dans les Balkans ont besoin de lignes directrices plus cohérentes et plus convaincantes de la part de leurs protecteurs. Cependant, des deux côtés de l'Atlantique, les pays ont échoué à donner ces indications. Les Etats-Unis ont toujours été plus ouverts à une révision de la carte de la région de la même manière dont ils considèrent maintenant celle du Moyen-Orient : ils croient que des aspirations nationales fortes ne peuvent être complètement ignorées, donc doivent être satisfaites, voire appuyées par le respect des minorités quand cela est nécessaire. Les Européens sont plus conservateurs : dans certains cas, à cause de l'idée selon laquelle la région a besoin d'un pays plus grand – une Fédération yougoslave dirigée par la Serbie – afin de stabiliser sa tendance à la fragmentation; dans d'autres cas, parce qu'une conception moderne de l'Etat et de la démocratie ne peut accepter les divisions ethniques ou reli-

(11) Carl BILDT, « An Unreal Peace Process », *International Herald Tribune*, 10 juillet 2002.

gieuses, mais doit assurer la cohabitation et l'égalité parmi les citoyens, afin d'ouvrir la voie à la stabilité dans l'ensemble de la région.

En exerçant leur pouvoir dans la région, les Américains n'ont imposé aucun plan de changement architectural, mais ont toujours agi avec un projet en tête, ce qui a donné à leur politique un impact plus grand que les stratégies fondamentalement rationalistes, étalées sur le long terme, de l'UE. Selon les Américains, l'approche européenne conservatrice et rationaliste ne peut ouvrir la voie à aucune dynamique de paix (12) – ce qui est apparemment vrai.

Les différences qui opposent Américains et Européens ont jusqu'ici été minimisées et masquées par la domination américaine actuelle. Que va-t-il se passer désormais, alors que le transfert du pouvoir dans les Balkans des Américains vers les Européens est imminent ? Si les Etats-Unis négligent les Balkans et laissent les Européens gérer la crise seuls, il ne sera plus question de préoccupations communes dans la région. Cela paraît pourtant peu probable car, même si les Balkans sont tombés en bas de la liste des préoccupations américaines, la région reste cruciale pour une série de questions de sécurité civile que les Etats-Unis ne sauraient négliger – tels les trafics, le terrorisme et le crime organisé. Le plus vraisemblable est que les Etats-Unis continuent à contrôler la gestion européenne de la région et agissent avec l'intention de la modeler. En ce sens, les Balkans resteront inclus dans une perspective transatlantique où néanmoins, les interrogations communes risquent de recevoir des réponses différentes. A leur tour, ces divergences pourront empêcher les Balkans de dégager des solutions à leurs conflits nationaux, et de lancer des processus de paix plus efficaces.

#### DANS UNE PERSPECTIVE TRANSATLANTIQUE

Les développements précédents suggèrent deux conclusions générales : d'une part, il existe des désaccords et des différences non négligeables entre les Etats-Unis et l'Europe sur la perception et l'approche des régions concernées, particulièrement le Golfe et le Proche-Orient ; d'autre part, il y a néanmoins des efforts et des zones de coopération importants, tels que le Groupe de travail sur les réformes, le Quartet et les arrangements divers en cours dans les Balkans.

En ce qui concerne les désaccords et divergences, les positions, les attentes et les objectifs tendent à demeurer éloignés, en raison du déséquilibre croissant, en termes économiques et militaires, entre, d'une part, les Etats-Unis et, d'autre part, les petits pays européens. L'Europe, en tant qu'Union, n'a pas été capable de fournir une politique de sécurité, ni une politique étran-

(12) Morton ABRAMOWITZ/Heather HURLBURT, « Can the EU Hack the Balkans? A Proving Ground for Brussels », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2002, pp. 2-7.

gère, au-delà du modèle intergouvernemental actuel : si le numéro de téléphone que voulait M. Kissinger est là à présent, il n'a pas vraiment résolu le problème. En fait, les hauts représentants de l'UE ont pour tâche de garantir, plutôt que de dépasser, la nature intergouvernementale de la Politique étrangère et de sécurité commune ; en retour, l'absence d'une politique européenne de sécurité étrangère empêche l'émergence d'un instrument militaire flexible, efficace, qui serait à son service. De plus, les pays de l'Union ont en général échoué à investir dans leur défense individuelle. En fait, ils n'ont pas réussi à atteindre les objectifs établis dans l'initiative de 1999, approuvée par l'OTAN à Washington. De la sorte, en étant bien éloignés de l'esprit plus ou moins unilatéral des présidents des Etats-Unis – précédents comme actuel –, les Européens courent le risque de devenir la cinquième roue du carrosse pour les Américains, en ce qui concerne les politiques que ceux-ci peuvent mettre en œuvre sans leur soutien. Dans l'Alliance, et, de manière plus générale dans les relations transatlantiques, les Européens n'ont pas assez d'autorité pour défendre leurs points de vue ou bien n'ont aucune perspective commune – comme dans le cas de l'Iraq. Pourtant, la plupart du temps, les vues européennes sont sensées et méritent d'être entendues. Cependant, ça n'est pas là une raison suffisante pour que l'Europe prévale ou ait une voix distincte en matière politique.

Pour toutes ces raisons, l'alliance – qu'elle soit multilatérale ou bilatérale – avec les Etats-Unis comble de plus en plus la faiblesse militaire et politique de l'Europe, tout en lui permettant de conserver un statut international privilégié. Ainsi, l'option stratégique de base des Européens reste de s'aligner sur les Etats-Unis, dans le cadre de l'Alliance atlantique ou de façon bilatérale, même quand ils ne partagent que partiellement, voire pas du tout, la perspective des Américains. Ils ont une latitude considérable pour exprimer leur point de vue et, parfois, peuvent le faire de façon efficace. En revanche, si celui-ci n'est pas accepté, leur dernière ressource est de partager les politiques américaines et de les soutenir concrètement – si une telle aide est acceptée par les Etats-Unis – ou bien de maintenir un profil bas, selon les facteurs internes ou les propensions idéologiques.

Cette situation de déséquilibre douloureux est cependant atténuée par des facteurs importants, qui rendent le rôle de l'Europe dans les relations transatlantiques et la prise de décisions plus important que ne le permettraient les conditions objectives. Les deux côtés de l'Atlantique sont unis par des contextes culturels et politiques communs, qui se sont intensifiés dans les décennies ayant suivi la Seconde Guerre mondiale et reposent essentiellement sur l'existence de sociétés civiles fortes, fondées sur des régimes et des pratiques démocratiques. Ce fonds commun soude les corps d'opinion américains et européens par-delà l'Atlantique, indépendamment des gouvernements. De la sorte, aussi faibles et négligeables que soient les vues européennes dans les relations intergouvernementales, elles peuvent se révéler

efficaces en termes de société civile et en venir à influencer les politiques américaines.

Par exemple, dans le débat actuel sur l'Iraq, les sondages menés par le Chicago Council on Foreign Relations et le German Marshall Fund of the United States, dans le cadre de leur projet « *Worldviews* » (13), montrent très clairement qu'un corps d'opinion transversal euro-américain considère que l'Iraq est un danger qui peut nécessiter qu'on lui déclare la guerre, mais en respectant le droit international – une opinion qui ne rejoint pas l'approche de l'Administration américaine. Cette opinion transversale bénéficie nettement à la campagne actuelle des Européens pour convaincre les Etats-Unis de renouveler la politique du *containment* vis-à-vis de l'Iraq, presque abandonnée en 1998, à tort, et de ne déclarer la guerre que si elle échoue. Cette campagne a été menée par des gouvernements européens de différentes façons : quelques-uns, comme la France, plus visiblement à l'avant-scène; d'autres, comme le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne, plus diplomates ou plus ambigus, à l'arrière du décor. Au-delà des différentes attitudes nationales, tous les pays européens défendent une position plus ouverte. *A priori*, cette campagne n'a pas réussi et ne réussira pas à renverser la position de l'Administration, mais il est probable qu'elle la modifie et l'améliore notablement en termes juridiques. Le lien spécial entre les deux bords de l'Atlantique est le facteur qui permet aux Européens d'influencer la position des Américains dans cette conjoncture difficile.

En d'autres termes, en matière de politique internationale, le vrai sujet de débat n'est pas tant de savoir si l'Europe doit s'aligner sur les Etats-Unis, que de définir comment un tel alignement devrait s'accomplir. Cette question n'inclut pas seulement la façon dont une politique peut être influencée et remodelée dans le cours de sa mise en œuvre, mais également le débat qui la précède. Au-delà de ce débat préalable, il importe de comprendre ce qui devrait être fait au stade de la réalisation d'une politique concernant le Golfe, le Proche-Orient et les Balkans.

Trois options politiques semblent se détacher en termes d'importance : le Groupe de travail sur les réformes; l'alternance américano-européenne dans les Balkans; l'influence de l'aide économique et sociale dans les pays en développement en général et dans les grands pays du Moyen-Orient en particulier. Dans ces domaines, les Européens peuvent jouer un rôle de premier plan et élaborer en collaboration, remodeler, ou bien rediriger les politiques transatlantiques.

Le Groupe de travail peut jouer un rôle d'une importance capitale dans la réorientation des politiques palestinienne et occidentales vers les Palestiniens et le conflit avec Israël. Nous avons déjà remarqué à ce sujet que l'intérêt réside dans la manière dont la réforme est envisagée : celle-ci ne

(13) Cf. le site Internet [www.worldviews.org](http://www.worldviews.org).

devrait pas être menée comme une politique neutre de construction d'un Etat; des stratégies pour réaliser des réformes au jour le jour doivent essentiellement être dirigées pour donner le contrôle aux modérés et affaiblir les partisans d'une ligne dure. Les Européens doivent assumer une partie de ce travail quotidien, avec une pratique politique moins inhibée que celle qu'ils ont suivie jusqu'ici dans les Balkans. Le court terme devra être envisagé plus que le long terme si l'on veut éviter que la bouteille démocratique ne soit remplie avec le mauvais vin.

La manière dont les Européens façonneront la réforme augmentera – ou réduira – leur influence dans l'évolution du conflit au Proche-Orient et fera croître – ou diminuer – leur autorité face à l'allié américain. Une action européenne réussie au sein du Groupe de travail renforcera le rôle de ce dernier, ainsi que celui du Quartet. Même si ce dernier n'aura jamais une importance majeure dans les relations israélo-palestiniennes, il pourra en avoir une dans les relations transatlantiques. Par rebondissement, cela augmentera le rôle de l'Europe dans le processus de paix.

En ce qui concerne les Balkans, le passage d'une direction américaine à une direction européenne est, là encore, une chance pour l'Europe. Il ne faut cependant pas la considérer comme acquise : si les désaccords transatlantiques actuels sur des questions stratégiques et politiques clefs ne sont pas envisagés soigneusement et si leurs conséquences ne sont pas prévues par les Européens, la chance pourrait devenir une charge. Comme nous l'avons mentionné, il existe des différences importantes entre l'Europe et les Etats-Unis quant à l'architecture régionale, les Américains étant plus ouverts que les Européens à des changements territoriaux dans les Balkans, qui refléteraient des aspirations nationales. Le passage du flambeau ne doit pas être perçu par les Européens comme une autorisation de mettre leurs propres vues en pratique en négligeant celles des Américains : l'UE devrait agir comme l'administrateur d'un bien transatlantique commun. En ce sens, l'UE doit poursuivre le projet d'un corps américano-européen commun, chargé de diriger la situation dans les Balkans et de décider les principales lignes stratégiques. La responsabilité de la gestion de la zone restera néanmoins dans les mains de l'Europe. Ici encore, un style plus pragmatique et direct serait le bienvenu.

Finalement, dans le débat européen en cours, l'effort le plus important en termes d'assistance économique et sociale, projeté par le gouvernement américain pour contribuer à tuer les germes du terrorisme, n'est presque pas remarqué. Or, ce genre d'entreprise est primordial pour établir les conditions de base d'une réforme politique dans les zones concernées. L'Europe et l'UE pourraient jouer un rôle particulier dans cet effort.

Sur la base des découvertes et des conclusions du Rapport sur le développement humain arabe, publié par le Programme de Développement des Nations Unies (PNUD) et le Fonds arabe pour le développement économi-

que et social (14), Richard Haas (15) a récemment insisté sur le besoin d'aider le monde arabe à surmonter sa condition de sous-développement social et économique profond : « *ignorer les dynamiques internes de beaucoup de ces sociétés ne fait que permettre à l'aliénation et au désespoir de croître, créant un climat où le soutien au terrorisme peut grandir. Nous devons forger des relations nouvelles, plus larges, qui encourageraient les régimes arabes et leur permettrait de faire face au manque de liberté qui s'est développé dans leurs propres sociétés. Nous devons recalibrer doucement nos stratégies afin de mettre l'accent sur la promotion de l'économie de marché, la réforme de l'éducation, la participation de tous les citoyens, hommes et femmes, et le renforcement graduel des institutions comme des procédures démocratiques. Une telle réorientation n'est pas seulement un 'devoir moral'. Elle sert des buts stratégiques* ». Consciemment ou non, ce que demande le sous-Secrétaire Haas correspond au programme adopté en 1995 à Barcelone par le Partenariat euro-méditerranéen. L'initiative euro-méditerranéenne a été affaiblie par des conditions objectives – l'échec du processus de paix israélo-palestinien –, mais aussi par des ambitions mal placées, ainsi que par le sectarisme européen. Un partenariat plus clairement orienté vers le développement socio-économique et la sécurité pacifique, tout en restant ouvert à l'influence transatlantique, serait très important pour la région et pour améliorer la coopération transatlantique.

(14) Programme de Développement des Nations Unies/Fonds arabe pour le développement économique et social, *Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunities for Future Generations*, Nations Unies, New York, 2002.

(15) Richard HAAS, « Reflections on US Policy One Year On », article présenté à la revue annuelle globale de l'IISS, à Londres, les 13-15 septembre, 2002.