

L'UE peut-elle peser au Moyen-Orient ?

Depuis le sommet de la Ligue arabe à Riyad, la relance de l'activité diplomatique au Moyen-Orient, est l'occasion de se pencher sur la capacité de l'Union européenne - qui a fêté les 50 ans du traité de Rome - à déployer une politique étrangère efficace en direction de cette région en crise. Et cela au moment où les Etats-Unis ont commencé à discuter, dans le cadre d'une conférence internationale sur l'Irak, avec deux pays qu'ils classaient en 2002 dans l' « axe du Mal », l'Iran et la Syrie.

L'Europe s'est déchirée, en 2003, sur la guerre en Irak. Mais sur le dossier nucléaire iranien, elle travaille de concert, et sa diplomatie existe. Sur l'impulsion de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, une offre a été faite à l'Iran par les grandes puissances en 2006. Téhéran s'est vu proposer une coopération économique et dans le nucléaire civil, ainsi qu'un dialogue sur les « questions de sécurité régionale », en échange d'un arrêt des activités d'enrichissement d'uranium.

Pour transmettre cette offre, Javier Solana, le chef de la diplomatie européenne, s'était rendu à Téhéran le 6 juin 2006. Cet effort européen a eu un effet d'entraînement sur les Etats-Unis. Le 31 mai, l'administration Bush avait accepté de s'associer à l'offre. Pour la première fois depuis la révolution islamique de 1979, les Américains se déclaraient prêts à se lancer des négociations larges avec l'Iran, à la condition que ce pays fasse le geste de suspendre ses activités nucléaires litigieuses.

Neuf mois plus tard, on en est toujours là. A la différence près qu'une série de résolutions de l'ONU ont été votées, sommant l'Iran d'obtempérer, et imposant des sanctions. La dernière, la 1747, a été votée le 24 mars. Les Etats-Unis ont parallèlement accru leur présence militaire dans le Golfe. Mais en parlant d'une seule voix, les Européens ont balisé le terrain pour Washington : une offre existe, à laquelle les Américains se sont associés. Un cadre a été dessiné pour une issue négociée. Le problème est qu'à ce jour, l'Iran ne l'a pas accepté. La capture, le 23 mars, de quinze marins britanniques par les forces iraniennes, dans les eaux du Golfe, est en outre venue compliquer ce dossier.

Il reste que sans l'appui américain, l'offre formulée par les Européens en direction de l'Iran n'avait aucune chance d'être crédible. Son contenu dépend en réalité d'une levée des sanctions unilatérales prises depuis des années par les Etats-Unis contre Téhéran. Celles-ci entravent les exportations de technologie vers ce pays et exposent à des représailles toute société coopérant avec l'Iran dans le nucléaire. Sans les Etats-Unis, les Européens avaient les mains vides. Aucune discussion sur la sécurité régionale ne serait susceptible d'intéresser les Iraniens si Washington n'en est pas partie prenante. L'Europe a donc fourni des idées mais sans avoir les moyens de les mettre en oeuvre. Elle a, du moins, pris les devants.

Sur la Syrie, la chronologie a été différente. Javier Solana est allé à Damas, le 14 mars, pour parler au président Bachar Al-Assad. Les deux hommes se sont entretenus en tête-à-tête pendant une heure, en anglais, sans témoins. C'était un geste important de dégel, deux ans après l'assassinat de l'ancien premier ministre libanais, Rafic Hariri, qui avait conduit les Européens à rompre leur dialogue avec la Syrie. En l'occurrence, les Européens ont relancé leurs contacts avec Damas après que les Américains l'eurent déjà fait. La Syrie avait déjà été invitée à la conférence de Bagdad du 10 mars, et une secrétaire américaine pour les questions humanitaires s'était rendue à Damas. La diplomatie européenne, sur ce terrain, n'a pas donné le ton, mais plutôt accompagné un frémissement.

Le poste de Javier Solana, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, a été créé en 1997. Il n'a pas la tâche facile. L'Europe n'est pas un Etat. Au Proche-Orient, elle fait valoir des principes plus que des intérêts. Si elle est désunie, elle n'existe pas. Elle n'a ni les capacités militaires des Etats-Unis pour faire pression sur l'Iran, ni la force de frappe financière des Saoudiens, qui usent abondamment de la diplomatie du chéquier, au Liban notamment.

Mais l'Europe est présente de façon très concrète sur le terrain : le gros des troupes de la Finul, la force de l'ONU déployée au sud du Liban depuis septembre 2006, est composé de soldats de pays européens. L'Union européenne a aussi, depuis plus d'un an, une mission d'observateurs au point de passage de Rafah, entre l'Egypte et la bande de Gaza. Javier Solana était présent au sommet de Riyad. Il a apporté son soutien aux efforts diplomatiques saoudiens. L'émissaire européen dit que son rôle consiste à continuellement envoyer des messages : l'UE doit sans cesse « alimenter la machine » d'un processus de paix comme on alimente une locomotive en charbon, estime-t-il. Mais la marge de manœuvre est étroite.

LA DIFFICULTÉ D'UNE POSITION COMMUNE

Prenons l'aide financière aux Palestiniens. L'Europe - principal contributeur, devant les Etats-Unis - a suspendu ses versements directs à l'Autorité palestinienne en mars 2006, après la victoire électorale du Hamas, inscrit sur la liste des organisations terroristes. Les Etats-Unis avaient auparavant fait de même. Il existe aujourd'hui, depuis l'annonce d'un gouvernement palestinien d'unité nationale, une tendance en Europe favorable à la reprise de cette aide directe.

Mais le fait est que sans le feu vert des Etats-Unis, cela sera difficile. L'argent transiterait par des banques européennes qui pourraient être exposées à des mesures américaines - lutte contre le financement du terrorisme - si Washington estimait que les conditions ne sont pas réunies pour un redémarrage de l'aide. Ainsi, même si les Européens se mettaient d'accord entre eux, il leur serait difficile d'agir seuls.

Alors, comment l'Europe peut-elle peser ? « Au sein du Quartet, on peut montrer à Condoleezza Rice [la secrétaire d'Etat américaine] qu'elle n'est pas seule » lorsqu'elle déploie des efforts pour un processus de paix, dit-on dans l'entourage de M. Solana. « L'Europe, c'est le rappel des résolutions de l'ONU, du droit international, mais, ajoute ce diplomate, c'est aussi souvent la confusion. » Il y a la difficulté, pour les grands Etats, de dégager une position commune, et de s'y tenir. La difficulté, aussi, de maintenir des contacts personnels, importants en diplomatie, alors que la présidence du Conseil européen change tous les six mois.

Natalie Nougayrède