

# EUROPÉENS ET AMÉRICAINS FACE AUX CRISES DU MOYEN-ORIENT, ENTRE IMPUISSANCE ET RÉACTION

Coordonné par Dorothée SCHMID

Avec la participation de

Tewfik ACLIMANDOS, James APPATHURAI, Christophe AYAD,  
Joseph BAHOUT, Denis BAUCHARD, Pierre BÜLHER, Tom  
FLETCHER, Emily LANDAU, David MULENEX, Jean-Marie  
PAUGAM, Olivier ROY, Trudy RUBIN, Nadim SHEHADI, Andreas  
STRUB, Dominique THOMAS et Richard YOUNGS.



L'Institut français des relations internationales (Ifri) est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne, Eur-Ifri, à Bruxelles dont la mission est d'enrichir le débat européen et d'alimenter la prise de décision communautaire.

### *Remerciements*

*Cette étude a bénéficié de la précieuse collaboration de Clément Therme, doctorant à l'École des hautes études en sciences sociales et stagiaire à l'Ifri.*

© Droits exclusivement réservés — Ifri — Paris, 2006  
ISBN 2-86592-176-X

IFRI  
27, RUE DE LA PROCESSION  
75740 PARIS CEDEX 15 — FRANCE  
TÉL. : 33 (0) 1 40 61 60 00  
FAX : 33 (0) 1 40 61 60 60  
E-MAIL : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

EUR-IFRI  
22-28, AVENUE D'AUDERGHEM  
B-1040 BRUXELLES — BELGIQUE  
TÉL. : 32 (2) 238 51 10  
FAX : 32 (2) 238 51 15  
E-MAIL : [info.eurifri@ifri.org](mailto:info.eurifri@ifri.org)

SITE INTERNET : [www.ifri.org](http://www.ifri.org)



## « L'EUROPE ET LES ETATS-UNIS FACE AUX CRISES DU MOYEN-ORIENT »\*

### Le diagnostic des crises

« *La place du conflit israélo-palestinien dans la vision régionale américaine* »

**Nadim Shehadi**, responsable du programme Moyen-Orient, Chatham House, Londres

« *Où en sommes-nous en Irak ?* »

**Trudy Rubin**, journaliste, The Philadelphia Inquirer, Philadelphie

« *Les médias français et américains face à la guerre en Irak* »

**Christophe Ayad**, journaliste, Libération, Paris

« *Liban/Syrie : une alliance objective franco-américaine ?* »

**Joseph Bahout**, enseignant et chercheur associé, IEP, Paris

Modération : Luis Martinez, chercheur, CERI

### Les approches régionales comparées

« *La perspective B-MENA* »

**David Mullenex**, coordinateur régional de la Middle East Partnership Initiative, State Department, Washington

« *La démocratisation vue par les Européens au regard de l'interventionnisme américain* »

**Richard Youngs**, chercheur senior, Fundacion para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior (FRIDE), Madrid

« *Les stratégies économiques : concurrence ou complémentarité ?* »

**Jean-Marie Paugam**, chercheur senior, Ifri

« *Les Européens face à la prolifération* »

---

\* Ce séminaire, qui s'est tenu le 5 septembre 2005 à l'Institut français de relations internationales, a été organisé par Dorothee Schmid, chercheuse associée à l'ifri. La reproduction intégrale des interventions de Richard Youngs et Emily Landau se trouvent en fin de document, à partir de la page 25.

**Andreas Strub**, Unité politique, Secrétariat général du Conseil de l'UE, Bruxelles

Modération : Dorothee Schmid, chercheur associé, Ifri

## Les réactions du Sud

« *Le débat politique et intellectuel en Egypte face aux projets américains* »

**Tewfik Aclimandos**, chercheur, CEDEJ, Le Caire

« *L'Europe politique vue d'Israël* »

**Emily Landau**, chercheur associé, Jaffee Center for Strategic Studies, Tel-Aviv

« *La perception de l'Occident chez la mouvance djihadiste (internationale)* » **Dominique Thomas**, chercheur pour le groupe AKI Crisis Today (lié à l'agence de presse ADN Kronos International en Italie)

Modération : Loulouwa Al-Rachid, chercheur, IEP/ICG

## Concurrence ou co-opération ?

« *Les points de convergence vus par les Britanniques* »

**Tom Fletcher**, Premier secrétaire, Ambassade du Royaume-Uni, Paris

« *Les Etats Unis et la France à l'épreuve du Moyen-Orient* »

**Pierre Bühler**, professeur associé, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris

Modération : Nassif Hitti, ambassadeur, directeur, Mission de la Ligue des Etats arabes, Paris

## Conclusion

**Denis Bauchard**, conseiller chargé de l'unité Maghreb/Moyen-Orient, Ifri

## Après le 11 septembre : un « Occident » désemparé face à un « Moyen-Orient » en crise ?

Depuis le 11 septembre 2001, le Moyen-Orient dessine à nouveau un arc de crises. L'onde de choc de la conflictualité régionale est ressentie bien au-delà de l'épicentre de ces crises et affecte au premier chef deux acteurs majeurs de la scène internationale : les Etats-Unis et l'Union européenne.

Les Etats-Unis ont longtemps joué au Moyen-Orient un rôle de gendarme, en accord avec leurs objectifs traditionnels : assurer la liberté de circulation en Méditerranée, afin de garantir la régularité des approvisionnements pétroliers et protéger l'allié stratégique israélien. La sécurisation de la région, qui implique notamment de maintenir sous contrôle les conflits, latents ou déclarés, est un impératif lié. Mais l'engagement américain en faveur de la stabilité régionale nourrit aujourd'hui des stratégies de plus en plus interventionnistes. Frappée sur son territoire par le terrorisme d'origine islamiste, l'administration de George Bush a pris en 2003 le risque d'une confrontation militaire en Irak, devenant du même coup fauteur de crise et initiant une escalade de violence dont on ne voit pas encore le terme.

Cependant les Etats-Unis sont conscients de la nécessité, pour crédibiliser leur démarche, de définir un projet politique d'organisation du Moyen-Orient, dans une définition géographique large, de la Mauritanie jusqu'au Pakistan. Tel a été l'objet de l'initiative du *Broader Middle East* présenté au G8 de Sea Island et avalisé, avec certains amendements, à cette occasion.

De son côté, l'Union européenne élargie est géographiquement voisine de ce Moyen-Orient de plus en plus instable ; sa vulnérabilité aux crises régionales est donc immédiate. Cette dernière est à la fois de nature stratégique – le terrorisme frappant également sur le sol européen ; économique – l'Union européenne serait encore plus sensible que les Etats-Unis à un nouveau choc pétrolier ; et sociale – les communautés immigrées d'origine méditerranéenne présentes dans les Etats membres se montrent parfois sensibles à des thèmes de mobilisation politique radicale.

Confrontés à ces difficultés multiformes, les diplomates européennes peinent à dégager une réponse commune aux risques entretenus par la conflictualité au Moyen-Orient. La conférence de Barcelone en novembre 1995 a proposé un partenariat euro-méditerranéen, dont le champ géographique est plus limité que le champ d'action américain. L'UE a également établi des relations avec plusieurs pays du Moyen-Orient, notamment avec ceux du Conseil de coopération du Golfe, qui peinent à se concrétiser.

## La place des conflits du Moyen-Orient dans la relation transatlantique

Si les Etats-Unis et l'Union européenne partagent un certain pessimisme de diagnostic, ils n'envisagent pas forcément la même réponse aux graves difficultés que traverse la région. La question d'Orient est ainsi devenue depuis 2003 un sujet majeur de discordance transatlantique concernant la politique étrangère.

Les désaccords entre les Européens eux-mêmes rendent certes le tableau plutôt difficile à saisir. Mais l'opposition entre la méthode unilatérale américaine et la nature

multilatérale des solutions européennes est devenue très claire en 2004. L'année 2005 semble au contraire marquer un infléchissement tendanciel des positions américaines et la relation transatlantique s'est améliorée sur quelques dossiers-clé, comme le Liban et l'Iran. A ce titre, l'évolution de la relation franco-américaine constitue un important indicateur transatlantique.

En tout état de cause, la faible capacité d'influence d'une construction économique européenne sans prolongement en matière de défense est désormais flagrante. Face aux crises ouvertes, l'Union européenne semble la plupart du temps divisée, ou absente, non seulement sur le plan militaire, mais aussi dans son expression diplomatique. Sur le terrain économique même, Européens et Américains se livrent désormais une compétition accrue : l'activisme économique récent des Etats-Unis depuis le Maroc jusqu'au Golfe peut certainement s'interpréter en termes de renforcement d'alliances stratégiques.

### **Ambitions du programme de recherche**

Le programme de recherche coordonné par l'Ifri s'est concentré sur l'étude de quelques crises régionales majeures, ouvertes ou latentes : la crise irakienne, le conflit israélo-palestinien, la situation au Liban et la question syrienne, le dossier iranien. L'ambition de ce travail était de tenter un état des lieux des réponses américaines et européennes face à ces crises. Il s'agissait pour cela de se doter d'une vision claire des intérêts comparés des deux puissances « occidentales » dans la région, d'évaluer leurs moyens d'action et de comprendre ce qui différencie leurs stratégies de réaction à l'égard des crises régionales. L'ensemble de ces observations devait permettre de clarifier les fondements de la discorde transatlantique au Moyen-Orient, d'évaluer sa réalité et sa profondeur.

La perspective finale de cette recherche était surtout de cerner un rôle possible des Européens dans la restauration d'un ordre régional stable à moyen terme. Il semblait crucial de comprendre si ce rôle pouvait, ou devait, être exercé en coopération, ou en concertation, avec les Etats-Unis, ou bien s'il devait au contraire être envisagé, comme suggéré plus haut, dans une perspective de rééquilibrage stratégique.

## **L'appréhension des crises : entre différences et divergences**

Européens et Américains posent un diagnostic différent sur les crises qui affectent aujourd'hui le Moyen-Orient. Cette différence d'approche tient en grande partie au degré de leur implication dans ces mêmes crises : si la recherche d'une solution au conflit israélo-palestinien semble difficile sans médiation extérieure, pressions américaines et soutien européen, les Etats-Unis restent en revanche le déclencheur et le principal acteur de la crise irakienne ; le jeu syro-libanais présente enfin un cas jusqu'ici unique de coopération franco-américaine pour faire évoluer de l'extérieur un système politique arabe.

### **L'engagement américain pour une solution au conflit israélo-palestinien**

La question israélo-palestinienne évolue aujourd'hui rapidement ; la période actuelle, marquée notamment par le retrait des Israéliens de Gaza, constitue un test essentiel de la capacité du gouvernement de Mahmoud Abbas à imposer son autorité sur les Territoires palestiniens.

Le conflit ne figurait pas parmi les priorités de la première administration Bush. Le gouvernement américain, censé détenir la clé des négociations, ne semblait alors envisager le problème que dans une vision régionale globale, celle de son projet de réforme appliqué à l'échelle du Broader Middle East and North Africa (B-MENA) : dans ce cadre de réflexion, la démocratisation du monde arabe est un facteur important et peut-être un préalable nécessaire, pour l'établissement d'une paix durable au Proche-Orient.

Le conflit israélo-palestinien est en fait un enjeu majeur et sur le long terme pour les Etats-Unis, car il affecte de façon importante la stabilité régionale. La régularité de l'offre pétrolière, la survie de régimes amis, la promotion de la gouvernance démocratique et de la libéralisation dans la zone d'intervention B-MENA, le succès de la lutte contre le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et la sécurité d'Israël, constituent autant de préoccupations américaines sur lesquelles influe l'état du conflit. Pour défendre cet ensemble d'intérêts, l'administration Bush doit à la fois se sortir du piège irakien, favoriser un accord de paix entre Israéliens et Palestiniens, réduire son déficit commercial et améliorer son image de marque dans la région. La vision d'avenir mise en avant à travers le projet de B-MENA doit affronter ces différentes problématiques.

Après le retrait israélien de Gaza s'ouvre pour le Proche-Orient un moment historique, où la revient très clairement aux Etats-Unis. Leur influence pour un règlement du conflit israélo-palestinien est aujourd'hui à son apogée.

En juin 2002, le président Bush présentait, un discours, la position américaine à l'égard du conflit et proposait la création d'un Etat palestinien<sup>1</sup>. Il est aujourd'hui difficile de savoir si le retrait de Gaza constitue une diversion, ou bien une étape de réalisation de la feuille de route (*road map*). Le gel récent de la construction de nouvelles colonies israéliennes en Cisjordanie, sous la pression américaine, semble témoigner d'un engagement américain renouvelé en faveur de la paix. L'ancien conseiller de Bill Clinton, Robert Malley, se déclare quant à lui favorable à une négociation immédiate et globale et manifeste un certain optimisme concernant la possibilité d'obtenir des résultats rapides. Mais il reste évident que les impératifs de la diplomatie internationale ne s'accordent pas forcément avec les besoins des protagonistes sur le terrain. Pour les Palestiniens, comme pour leurs voisins arabes, le territoire du futur Etat palestinien doit être considéré comme occupé. La communauté internationale, Américains et Européens au premier chef, faciliterait finalement pour le moment la perpétuation de l'occupation israélienne en maintenant sous perfusion l'Autorité palestinienne.

### **Irak : état des lieux de la présence américaine**

L'impasse militaire se confirme dans le même temps en Irak, où la solution ne pourra être que politique. Face à la dégradation de la situation sur le terrain, les sources d'information se raréfient.

#### Quelle solution politique, au-delà du chaos sécuritaire ?

L'impérieuse nécessité de parvenir à une solution politique anime désormais les dirigeants politiques et militaires américains. Ceux-ci admettent que, si le retrait militaire américain n'est pas souhaitable tant qu'un minimum de stabilité n'est pas atteint, le maintien de la présence américaine ne signifie pas pour autant la fin de l'insurrection irakienne<sup>2</sup>.

Ce constat pessimiste tient en grande partie à l'échec de la formation des forces militaires irakiennes par la coalition. La dissolution de l'armée irakienne, décidée par Paul

<sup>1</sup> Discours du 24 juin 2002 disponible sur [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html)

<sup>2</sup> Trudy Rubin, « Willful Blindness: The Bush Administration and Iraq », Philadelphia, *The Philadelphia Inquirer*, 2004.

Bremer en mai 2003, peut a posteriori être considérée comme une erreur. L'institution avait le mérite d'exister ; la reconstitution, la formation et l'entraînement d'une nouvelle armée sont des tâches colossales difficiles à accomplir à partir de rien, dans une situation de crise aiguë. Les forces militaires irakiennes, qui se limitent actuellement à trois bataillons de 3 000 hommes au total, peu convaincus de leur mission et répartis en fonction de critères ethniques, sont incapables d'opérer sans l'appui de l'armée américaine.

Sur le plan politique, une négociation interne entre les différents groupes ethniques irakiens est absolument nécessaire pour parvenir à un consensus afin d'empêcher la guerre civile. L'administration américaine souhaite réintégrer les sunnites dans le processus politique, ces derniers étant prêts à participer à la reconstruction de l'Etat irakien. Le leadership chiite est également conscient qu'il s'agit d'une nécessité ; tout en recherchant le soutien de Téhéran, les chiïtes irakiens souhaitent préserver l'intégrité territoriale du pays. Mais les Kurdes refusent d'être incorporés dans un Etat nation homogène et veulent préserver un certain degré d'autonomie. Le spectre de la constitution d'un super-Etat chiite hante les sunnites et les Kurdes. Reste donc à définir sous quelle forme institutionnelle la coexistence ethnique peut être organisée, sur fond de lutte pour le contrôle des ressources pétrolières.

De son côté, l'administration américaine doit gérer, en interne, une pression politique croissante. Le parti démocrate n'a pas pris de position claire sur la question irakienne, mais pourrait se prononcer en faveur d'un retrait progressif lors des prochaines élections.

#### L'appréhension du conflit par les médias : la presse française face à la presse américaine

La couverture du conflit irakien par les médias a fait l'objet de nombreux commentaires, entre critique du système de contrôle de l'information du côté américain et syndrome d'emballement partisan dans les pays opposés à la guerre. En France, deux ouvrages ont été consacrés à la question. Leurs conclusions sont curieusement opposées : l'un conclut à un alignement de la presse européenne sur les buts de guerre américains et l'autre à une crise ponctuelle de nationalisme et d'anti-américanisme dans les médias français, qui les aurait conduit à mésestimer totalement la capacité d'action américaine et à s'enfermer prématurément dans des commentaires exagérément pessimistes<sup>3</sup>.

Trois étapes différentes peuvent en fait être distinguées si l'on s'intéresse à l'attitude des médias écrits américains et français face à la guerre. Ces périodes marquent une évolution vers davantage de réalisme, mais aussi une difficulté croissante à travailler sur le terrain, dans des conditions de sécurité désormais extrêmement difficiles. Avant la guerre, de la fin janvier jusqu'à la fin mars 2003, la presse écrite américaine semble majoritairement informée par des sources gouvernementales américaines, ainsi que par le canal de l'opposition irakienne en exil. Judith Miller, du *New York Times*, incarne cette tendance plutôt va-t-en-guerre. La presse française se mobilise au même moment aux côtés de son gouvernement, dans l'opposition à la guerre.

Pendant la guerre, on observe une sur-représentation des journalistes français auprès des officiels irakiens ; ils sont en revanche sous-représentés dans les rangs de la presse *embedded* aux côtés des troupes américaines, à la fois pour des raisons éthiques et pratiques, car on ne leur y propose pas de places réellement intéressantes. Les journalistes américains sont donc les plus nombreux sur place et probablement les mieux informés. Après la guerre, la difficulté à travailler en Irak même se confirme ; victimes de kidnappings à répétition, les journalistes français se retirent ainsi progressivement du théâtre des opérations, soutenus par leur propre gouvernement, qui ne peut plus assurer leur sécurité.

---

<sup>3</sup> Olfa Lamoum (dir.), *Irak : les médias en guerre*, Paris, Sinbad / Arles, Actes Sud, 2003 ; Alain Hertoghe *La guerre à outrances : comment la presse nous a désinformés sur l'Irak*, Paris, Calmann-Lévy, 2003.

Un phénomène de connivence parallèle entre médias et gouvernement serait ainsi finalement observable des deux côtés, aussi bien aux Etats-Unis qu'en France. Et la pénurie d'information côté français entraîne paradoxalement les journalistes français à se reposer de plus en plus sur des sources américaines.

## France et Etats-Unis face au Liban : entre rapprochement et concurrence

Après la rupture franco-américaine lors de la guerre d'Irak, divorce très tumultueux et abondamment commenté, l'affaire syro-libanaise a semblé fournir fin 2004 une occasion de rapprochement inespérée. Le contenu de la résolution 1559 peut ainsi servir de prisme pour analyser le fonctionnement du couple franco américain et de ses divergences au Moyen-Orient.

### Motivations croisées françaises et américaines au Liban

Après la fracture franco-américaine sur l'Irak, les deux pays se sont en fait rejoint dans un besoin réciproque de réconciliation. Pour les Etats-Unis, il est désormais indispensable de parvenir à un consensus transatlantique autour de la reconstruction politique de l'Irak et le dossier libanais apparaît comme un bon prétexte à la réconciliation. Il ne sera cependant placé au centre de l'agenda politique qu'après l'assassinat de Rafiq Hariri, pour des raisons de timing politique. La France voit de son côté, dans l'affaire libanaise, une occasion de revenir au centre du jeu moyen-oriental.

Le désir de rapprochement apparaît clairement des deux côtés, mais des divergences se font rapidement jour sur l'objet même de ce rapprochement. Jusqu'à la crise de l'été 2004, les préoccupations françaises et américaines étaient finalement très divergentes.

L'administration américaine envisage le dossier du Levant dans le cadre plus large de sa grande politique régionale. Ainsi, le dossier syrien apparaît comme un complément problématique de l'affaire irakienne et du dossier israélo-palestinien. Il devient urgent de cautériser la frontière syro-irakienne, mais aussi de faire pression sur la diplomatie syrienne, Bashar al-Assad continuant à se poser en chef de file de l'opposition à la politique américaine en Irak. Il faut également tenter de neutraliser le lien organique et opérationnel établi, *via* le Hizbollah libanais, entre Damas et les composantes de la résistance palestinienne, essentiellement le Jihad et le Hamas.

La vision française est sans doute plus limitée et anecdotique, puisqu'il s'agit surtout d'exister à nouveau au Moyen-Orient, en revenant sur ce terrain difficile par la porte syro-libanaise. Par ailleurs, l'approche française est extrêmement personnalisée. Lié au Premier ministre libanais par une ancienne amitié, Jacques Chirac s'est sans doute engagé définitivement dans la défense de Rafiq Hariri faute d'avoir pu construire une relation de confiance avec le Président syrien. Le sort de Bashar al-Assad est finalement scellé lorsqu'il décide, contre la volonté de la France, des Etats-Unis et de la communauté internationale de reconduire le président Lahoud en septembre/octobre 2004.

### La résolution 1559 au prisme de la relation franco-américaine

Les quatre clauses de la résolution 1559 peuvent être examinées au prisme de la relation franco-américaine ; elles révèlent alors des arrière-pensées assez différentes de part et d'autre.

La première clause, morte-née, appelle la Syrie et le Liban à respecter la vie politique et parlementaire libanaise ainsi que les échéances constitutionnelles. Cette clause, qui

reflète surtout la volonté française et ouvre à nouveau la question des équilibres internes communautaires et institutionnels au Liban, pourrait bientôt retrouver une certaine actualité.

La deuxième appelle au retrait immédiat des forces syriennes. Trois ans plus tôt, dans un discours au parlement libanais Jacques Chirac affirmait que le redéploiement des forces syriennes ne se ferait que lorsqu'une solution globale aurait été trouvée au conflit du Proche Orient ; la position a clairement évolué et une certaine divergence de vues se manifeste désormais entre Français et Américains. Si les Etats-Unis affirment leur volonté de démocratiser la région, il semble qu'ils se contenteraient désormais d'un *behaviour change*, à défaut d'un *regime change*, en Syrie. La position française est plus archaïque : elle se fonde sur le respect de la souveraineté des Etats et la crainte de voir la région imploser sur des lignes de fracture communautaires. Mais les faits penchent aujourd'hui pour la solution du *regime change* : le vote de la résolution 1595 et l'enquête internationale sur la mort de Rafiq Hariri, pourraient désormais ébranler les fondements du pouvoir syrien.

La France et les Etats-Unis se sont aussi très vite opposés sur la troisième clause, qui concerne le Hizbollah. La France a privilégié dans un premier temps une logique d'intégration du mouvement aux institutions politiques et sécuritaires libanaises, dans le cadre d'un dialogue politique en vue d'un désarmement pacifié. Les Etats-Unis sont davantage enclins à favoriser une solution éradicatrice ; la présence de missiles du Hizbollah dirigés vers Israël est au cœur des préoccupations américaines, en lien avec le dossier du nucléaire iranien. La France évolue cependant à l'heure actuelle vers une position plus intransigeante.

La quatrième clause enfin traite la question de l'armement palestinien. La divergence franco-américaine est ici évidente. La France perçoit la question palestinienne au Liban comme une question essentiellement humanitaire, dans l'esprit de Madrid. Les Etats-Unis la perçoivent au contraire à travers le prisme sécuritaire strictement israélo-palestinien. Leur premier souci est de s'assurer que les camps palestiniens au Liban ne se transformeront pas en armée de réserve pour la résistance palestinienne en Palestine.

Au final, on constate que la France s'est ralliée par à-coups à la position américaine sur le dossier syro-libanais ; il s'agit probablement plus d'un ralliement par défaut que d'un choix de fond. Les profondes différences de sensibilité politique et de vision stratégique entre Français et Américains pourraient ressurgir assez rapidement à l'avenir.

## Les projets régionaux, entre concurrence et influence réciproque

En marge de ces crises ponctuelles et aussi pour y répondre, les administrations européennes et américaine définissent des stratégies d'action globales. Ces cadres de travail parallèles présentent d'évidentes similitudes, qui pourraient paradoxalement conduire à de nouvelles formes de conflits transatlantiques.

### Contexte et ambition de l'initiative B-MENA : une vision américaine du Moyen-Orient.

La vision américaine du *Broader Middle East and North Africa* concrétise une ambition historique de refonte régionale, héritant de l'idéalisme de l'après-guerre froide et nourrie du pragmatisme de l'après 11 septembre. Pour contrer la montée du terrorisme islamique, les Etats-Unis ont en fait développé une stratégie duale : la lutte contre les

groupes terroristes eux-mêmes et les Etats censés les soutenir, d'une part ; la réforme politique des régimes arabo-musulmans, d'autre part.

### **Naissance d'une vision réformiste**

L'administration américaine ne présente pas son projet de B-MENA comme une initiative exclusivement nationale, mais bien comme un projet partagé, progressivement élaboré en concertation avec les Etats de la région et les membres du G8, depuis le lancement de la Middle East Partnership Initiative (MEPI) en 2003.

Le 11 septembre 2001 a marqué pour les Etats-Unis la première rupture forte depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Les citoyens américains ont alors été la cible d'attaques contre lesquelles ils n'étaient préparés ni sur le plan militaire, ni sur le plan psychologique ou intellectuel. Ils ont alors découvert à quel point leur image s'était dégradée au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et compris que les Etats-Unis n'y étaient pas identifiés comme une force contribuant au changement positif. Encore fallait-il comprendre comment cette image avait pu devenir aussi négative<sup>4</sup>.

La création de la République islamique d'Iran en 1979 est considérée comme le point de départ de cet enchaînement malheureux. L'expansion du fondamentalisme islamique sur le modèle iranien a été très rapide, en Afghanistan, puis en Algérie. L'Arabie saoudite a ensuite favorisé l'exportation du wahabbisme vers l'Asie du Sud. Ce n'est qu'à la fin des années quatre-vingt, après avoir mené une longue guerre d'usure avec l'Irak et en raison de résultats économiques désastreux, que l'Iran a renoncé à l'objectif d'exportation de sa révolution.

En 1989, la chute du mur de Berlin a focalisé l'attention du monde sur la nécessité d'intégrer l'Europe de l'Est au sein de l'Union européenne. Vue d'Amérique, la réunification de l'Europe autour de valeurs démocratiques est une des plus grandes réussites de la fin du 20<sup>e</sup> siècle.

Mais le Moyen-Orient et l'Afrique n'ont pas connu cette accélération démocratique. Entre monarchies et autocraties héréditaires, dirigées par des caciques inamovibles, les régimes politiques du Moyen-Orient ont continué d'illustrer toute la gamme des autoritarismes. Leurs dirigeants ont instrumentalisé la peur des islamistes pour obtenir le soutien de l'Occident.

Aux Etats-Unis, l'argument selon lequel toute tentative de libéralisation politique au Moyen-Orient conduirait à l'arrivée au pouvoir des extrémistes islamistes est aujourd'hui remis en cause. La stabilisation politique de la région reste certes une préoccupation majeure, notamment afin de garantir l'accès aux ressources énergétiques. Mais il est évident que les dirigeants qui ont poursuivi cet objectif de stabilité politique sont souvent peu enclins à favoriser la libéralisation politique de leur pays. La répression intérieure a ainsi poussé à l'exil nombre de représentants des forces politiques alternatives.

### **Les objectifs et les méthodes de la réforme dans le cadre du B-MENA**

La réponse américaine au 11 Septembre 2001 se matérialise en fait par deux séries de mesures : d'une part, la lutte contre les groupes terroristes susceptibles d'organiser de tels attentats, lutte qui est menée à bien avec le soutien d'une partie de la communauté internationale ; d'autre part, un engagement soutenu en faveur de la réforme interne des régimes, afin d'éradiquer les causes de frustration pour les peuples de la région.

---

<sup>4</sup> Voir notamment Edward P. Djeredjian, « Changing Minds, Winning Peace. A New Strategic Dimension for U. S. Public Diplomacy in the Arab and Muslim World », Rapport du James Baker Institute for Public Policy at Rice University, 1<sup>er</sup> octobre 2003, [bakerinstitute.org/Pubs/Miscellaneous/Peace.pdf](http://bakerinstitute.org/Pubs/Miscellaneous/Peace.pdf)

Le lancement symbolique du projet de B-MENA remonte au discours fondateur de George Bush devant le National Endowment for Democracy en novembre 2003<sup>5</sup>. Ce discours adoptait une posture fondamentalement critique vis-à-vis des politiques de prime à la stabilité, au détriment de la liberté. Il était porteur d'une volonté de réforme à l'échelle d'une région géographiquement élargie.

L'objectif essentiel de l'initiative B-MENA est la promotion du développement économique et humain dans une région largement définie, par le moyen d'une coopération inter-étatique renforcée. Une assistance économique importante continuera d'être apportée à certains Etats, afin d'aider les gouvernements à fournir à leurs citoyens les services dont ils ont besoin, de meilleure qualité et plus démocratiques. Mais l'Histoire et notamment l'expérience de l'Europe de l'Est, ayant démontré que les gouvernements autocratiques n'utilisent pas l'aide économique de manière plus efficace que les gouvernements démocratiques, il faut que ces gouvernements améliorent leurs standards de gestion et soient plus légitimes. Par ailleurs, un soutien direct est offert aux acteurs de la société civile susceptibles d'enraciner les réformes démocratiques dans la réalité sociale.

Le B-MENA illustre aussi la volonté américaine de créer un forum réunissant les pays du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et du G8, où l'on puisse discuter ensemble des réformes politiques. Les Etats-Unis affirment qu'ils ne souhaitent pas imposer des changements de l'extérieur, mais plutôt offrir un appui aux leaders qui veulent accomplir des réformes. Cet appui se matérialise d'abord à travers le MEPI, mais aussi par de nombreuses coopérations bilatérales. Sur ces différents dossiers, les Etats-Unis peuvent compter sur l'appui des Britanniques, qui exerçaient en 2005 la présidence du G8. Mais l'administration américaine insiste également sur le fait que le Partenariat euro-méditerranéen et le projet B-MENA, qui sont parfois présentés comme concurrents, sont en fait deux cadres de coopération complémentaires.

Le lancement du projet a été difficile. Après la première réunion tenue à New York en septembre 2004, le premier forum réuni à Rabat n'a pas abouti à la signature de documents décisifs. Le second forum, tenu à Bahreïn en novembre 2005, devait être plus convaincant ; on y a annoncé la création d'une fondation multilatérale pour le futur, qui offrira son soutien à des groupes démocratiques à travers la région, afin d'ouvrir davantage l'espace politique. La création d'un fond de soutien aux entreprises de taille moyenne a également été envisagée. Le système éducatif au sens large (de l'éducation primaire à la formation professionnelle) est aussi l'objet de toutes les attentions.

## Démocratisation régionale : l'effort européen à l'épreuve de l'activisme américain

L'Union européenne et les Etats-Unis se sont engagés parallèlement dans des efforts de promotion démocratique en Méditerranée et au Moyen-Orient. La nécessité démocratique s'est imposée dans la région d'abord pour des raisons stratégiques : tant la Stratégie nationale de sécurité américaine que la Stratégie de sécurité européenne y font directement allusion.

### La vision européenne de la diffusion démocratique

L'Union européenne développe depuis dix ans un schéma de régionalisation volontariste à l'échelle de la Méditerranée. Le Partenariat euro-méditerranéen, aujourd'hui

---

<sup>5</sup> George Bush, « Remarks by the President at the 20<sup>th</sup> Anniversary of the National Endowment for Democracy », 6 novembre 2003, sur <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>

complété par la Politique européenne de voisinage, contient une réelle vision politique, souvent éclipsée par les progrès du volet économique. Les Européens ont en fait mis en place une stratégie de démocratisation douce en Méditerranée, qui passe par la coopération économique et l'émulation<sup>6</sup>.

Ce schéma est aujourd'hui influencé par le nouveau discours américain. Les Européens craignent en fait d'être assimilés à la méthode américaine de démocratisation, considérée plus « dure ». Ils expriment ainsi depuis 2004 un certain nombre de critiques récurrentes concernant l'approche américaine. Premièrement, les Européens soulignent que le changement ne peut être imposé de l'extérieur. Les politiques de réforme doivent par ailleurs être poursuivies sur le long terme ; en ce qui concerne le Moyen-Orient, il est nécessaire de se doter d'une vision globale du processus, qui lie le changement politique à l'évolution de l'environnement économique, social et culturel. Les Européens rappellent aussi traditionnellement la nécessité d'obtenir un règlement durable du conflit israélo-palestinien pour pouvoir promouvoir un grand dessein démocratique à l'échelle régionale. Ils expriment néanmoins leur préférence pour une approche régionale de la démocratisation, afin de ne pas attiser les différends déjà existants entre les Etats de la région.

#### L'évolution de la position américaine et le dialogue transatlantique sur la question démocratique

De leur côté, les Etats-Unis ont mis en place, ou renforcé, avec le MEPI, des méthodes de diffusion démocratique qui restent assez traditionnelles. Le budget du MEPI depuis 2002 s'élève à environ 264 millions de dollars, dont un tiers a été dépensé sur des projets de développement politique. Les financements les plus importants sont allés à des projets éducatifs et à des projets destinés à promouvoir la place des femmes. La plupart sont des projets de niveau local, impliquant directement des ONGs. La préoccupation de bonne gouvernance et la fiabilité institutionnelle sont par ailleurs traitées directement par le canal de l'aide aux gouvernements. Dans l'ensemble, on observe une évolution qualitative des programmes de promotion démocratique américains, qui suggère que l'administration a été en partie influencée par l'approche européenne.

Reste à savoir dans quelle mesure les partenaires transatlantiques peuvent organiser une forme de coopération sur ces sujets. En juin 2005, le sommet de Washington a débouché sur une déclaration conjointe exprimant le soutien des Etats-Unis et de l'UE aux démocrates dans les programmes d'aide extérieure<sup>7</sup>. En l'occurrence, si les objectifs se rapprochent, les instruments et le périmètre d'action traduisent encore des sensibilités différentes, l'Union européenne répuant à s'aventurer hors de sa zone d'influence immédiate et à employer la force pour faire avancer ses schémas de réforme. Enfin, l'efficacité des deux stratégies démocratiques, américaine et européenne, reste, en tout état de cause, incertaine.

## Des stratégies économiques parallèles et potentiellement conflictuelles

Les visions régionales américaine et européenne entrent en revanche clairement en concurrence sur le plan économique. Si l'intégration économique régionale est considérée,

<sup>6</sup> Richard Youngs, « Ten Years of the Barcelona Process : A Model for Supporting Arab Reform ? », *FRIDE Working Paper*, n° 2, January 2005.

<sup>7</sup> *EU-US Declaration on Working Together to Promote Democracy and Support Freedom, the Rule of Law and Human Rights Worldwide*, Washington, 20 June 2005, Council of the European Union 10307/05.

depuis 1995, comme la base du développement économique de la région, les partenaires transatlantiques se sont attelés à cette tâche sur des voies parallèles.

#### Des intérêts similaires, qui inspirent des projets proches, mais des approches séparées

Les projets économiques régionaux européen et américain présentent beaucoup de similarités. Quelques nuances peuvent cependant être immédiatement introduites : le périmètre d'action est différent, plus restreint du côté européen, puisqu'il concerne au départ seulement la Méditerranée, éventuellement étendue aux pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) ; le style américain est aussi plus messianique, porté par un discours présidentiel très politique.

L'inspiration intellectuelle des politiques américaine et européenne vis-à-vis de la région est fondamentalement la même. Les mêmes analyses intellectuelles nourrissent leurs réflexions stratégiques. A cet égard, le *Rapport sur le développement humain dans le monde arabe*, qui a identifié en 2002 les principaux points entravant aujourd'hui le développement du Moyen-Orient, est une source d'inspiration commune<sup>8</sup>. Les objectifs sont également les mêmes : la stabilité de la région par son développement, qui devrait conduire à sa démocratisation.

Les instruments pour essayer de lever les obstacles structurels à la croissance sont également les mêmes : essentiellement la conclusion d'accords orientés autour d'une perspective de libre-échange. Les Américains disposent ici d'une variété d'instruments, ou de nuances, plus grandes que les Européens. La politique américaine conjugue en fait une gamme exceptionnelle d'instruments, avec une gradation très étudiée entre les accords bilatéraux d'investissement, les accords de libre échange ou encore le soutien aux négociations d'accession à l'OMC et l'instauration de zones franches d'exploitation (*Qualified industrialized zones*, QIZ).

Il n'est pas surprenant que le projet américain du partenariat pour le Grand Moyen-Orient, initié au G8 de Sea Island au printemps 2004, ait présenté beaucoup de similitudes avec le Partenariat euro-méditerranéen lancé à Barcelone. Mais malgré cette convergence objective, il n'y a pratiquement pas de coordination ou de coopération entre Européens et Américains sur ces sujets. Les Européens ont soigneusement tenu les Américains à l'écart du cadre de Barcelone et les Américains ont élaboré de façon unilatérale leur projet de B-MENA. Les administrations ont donc choisi jusqu'à présent d'avoir des démarches politiques séparées, qui débouchent sur des projets parallèles.

#### Des conflits économiques à venir ?

Derrière cette absence de coordination entre les deux projets économiques, on voit poindre des enjeux relativement classiques de la rivalité économique entre l'Europe et les Etats-Unis, en particulier dans le domaine commercial vis-à-vis des enjeux des négociations de l'OMC.

Les accords de libre-échange européens et américains ont deux caractéristiques communes. Ils sont d'abord construits sur une logique de libéralisation limitée, afin de protéger les secteurs sensibles de leurs économies.

---

<sup>8</sup> Programme des Nations unies pour le développement/Fonds arabe de développement économique et social (PNUD/FADES), *Rapport arabe sur le développement humain 2002. Créer des opportunités pour les générations futures*, disponible sur <[www.undp.org/rbas/ahdr/french2002.html](http://www.undp.org/rbas/ahdr/french2002.html)>.

Les Européens s'efforcent ainsi de reporter au maximum la libéralisation agricole, alors que les Américains encadrent très fortement la libéralisation du textile.

Par ailleurs, ces accords contiennent des éléments normatifs, de régulation, extrêmement élaborés surtout du côté américain. Ces éléments concernent un très grand nombre de sujets importants pour le développement économique tels que l'investissement, la réglementation des services, les marchés publics. L'enjeu fondamental de ces accords, qui libéralisent peu mais réglementent beaucoup, n'est pas tellement d'obtenir de nouvelles parts de marché à l'exportation ; c'est bien l'exportation d'un modèle normatif, dans le cadre des stratégies de développement de la région, qui en est l'objectif final.

C'est ici que s'installe une rivalité de fond, qui pourrait déboucher à l'avenir sur des conflits normatifs. Le domaine de la propriété intellectuelle est sans doute l'exemple le plus parlant. La question de l'accès aux médicaments génériques est un point central de toutes les négociations commerciales actuelles ; les Américains imposent dans tous leurs accords des dispositions sur le droit des brevets pharmaceutiques beaucoup plus restrictives que celles contenues dans le droit de l'OMC. Les indications géographiques sont également un enjeu classique du débat transatlantique, les Américains privilégiant le droit des marques et les Européens les indications géographiques.

Au-delà de ces rivalités indirectes, la mise en place des projets de libre-échange régionaux américain et européen suit des logiques différentes. Dans le cas des pays du Golfe, la méthode de négociation américaine a pratiquement enterré l'approche européenne. L'UE recherchait un accord de zone à zone entre deux unions douanières, avec le Conseil de coopération du Golfe. Les Etats-Unis ont conclu de leur côté un accord de libre-échange séparé avec Bahreïn et lancé des négociations séparées avec le sultanat d'Oman et les Emirats arabes unis ; cette approche contredit directement la politique européenne, en entravant la mise en place d'une union douanière entre les pays du Golfe. Il en est de même avec le Maroc, où le roi Mohammed VI avait un temps envisagé l'instauration d'une union douanière avec l'UE, avant de signer avec les Etats-Unis l'accord de libre échange qui rend cette perspective impossible.

Au final, les accords de libre-échange américains mettent fondamentalement en danger la Politique de Voisinage de l'Union européenne. Ils posent en effet un certain nombre de réglementations qui permettent de contrôler l'évolution des réglementations économiques des pays. Il deviendra alors très difficile aux pays du Partenariat euro-méditerranéen de reprendre certaines dispositions de l'acquis communautaire, dans le cadre de leurs nouvelles obligations de voisinage.

## Les Européens face à la prolifération nucléaire : la « méthode douce »

Après l'adoption de sa stratégie de sécurité, en décembre 2004, l'Union européenne s'est mise en devoir de définir une stratégie cohérente face à la prolifération nucléaire. Cette stratégie repose aujourd'hui sur trois piliers : la prévention, le multilatéralisme et la coopération internationale.

### Les principes de la politique anti-prolifération de l'UE

L'élément préventif acquiert de plus en plus d'importance : les Européens sont convaincus qu'il vaut mieux prévenir les risques de sécurité que réparer les dommages après la matérialisation des risques. Un effort commun doit donc être mené à bien avec les pays partenaires, afin d'éviter la prolifération nucléaire ainsi que l'extension des réseaux terroristes. L'aide au développement constitue dans cette optique un premier instrument de

travail, pour éviter la « tentation » nucléaire. L'établissement de relations de confiance, l'aide à la réforme des systèmes économiques, sont ici considérés comme essentiels. La coopération avec les pays tiers pour éviter les transferts de matériaux dangereux est un autre axe d'action primordial. Des clauses de non-prolifération ont par exemple été insérées dans les accords d'association euro-méditerranéens, en sus des clauses sur les droits de l'Homme et la lutte contre le terrorisme.

Pour les Européens, tout effort en matière de non-prolifération doit se faire à travers les canaux des Nations unies, c'est à dire *via* des traités internationaux. La voie bilatérale ou unilatérale n'est pas envisageable car l'enjeu sécuritaire est trop important. On peut parler à ce sujet d'unanimité parmi les Etats membres. La présidence britannique a proposé, par exemple, un traité international dans le domaine des armes légères, projet cher à Jack Straw, ministre des Affaires étrangères.

La coopération internationale est réellement considérée comme un moyen efficace de limiter la prolifération. Les actions de soutien de l'UE à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et à l'OIAC, qui traite des armes chimiques, illustrent ce choix européen. Ces organisations de l'ONU s'efforcent de promouvoir la création d'autorités nationales pour maîtriser d'avantage la connaissance et l'exportation des matières dangereuses. L'UE laisse à ces organisations le soin d'organiser les expertises et de prendre une décision finale.

#### Exemples d'actions

Quelques exemples concrets peuvent être cités à l'appui de ces principes. Une action commune a été décidée entreprise en décembre 2004 vis-à-vis de la Russie, concernant un projet de protection physique d'un institut de recherche nucléaire. La négociation d'une clause de non-prolifération dans l'accord d'association entre l'UE et la Syrie a été particulièrement difficile ; la politique européenne est en l'espèce présentée par la Syrie comme un caprice unilatéral. Il aurait pourtant été étrange de signer avec Israël un plan d'action qui tienne compte de cet élément, sans exiger le même niveau d'implication de la part de la Syrie, avec laquelle l'UE entretient également un rapport de confiance. Une autre idée issue du cadre euro-méditerranéen est d'organiser des réunions *ad hoc* dans le domaine de la non-prolifération ; il s'agit d'un sujet particulièrement délicat dans le contexte Euromed, où se retrouvent autour d'une même table des interlocuteurs arabes et israéliens.

La politique européenne en matière de non-prolifération est donc un très bon cas d'espèce pour qui s'intéresse aux progrès de la PESC, mais aussi pour tous ceux qui militent en faveur de l'amélioration de la coopération entre l'Union européenne et les partenaires de la rive Sud de la Méditerranée.

C'est aussi un domaine où la coopération avec les Etats-Unis s'est progressivement organisée : le dialogue politique s'est intensifié ; l'administration américaine considère par exemple aujourd'hui que sa coopération avec l'Union européenne sur le dossier iranien est très importante et significative. Les partenaires transatlantiques poursuivent ici le même but : empêcher l'Iran de devenir une puissance nucléaire offensive. Mais ils ne sont pas les seuls protagonistes du jeu : la Chine et la Russie s'affirment désormais comme deux partenaires stratégiques majeurs sur la question.

## Les acteurs occidentaux vus du Sud : quelle différence ?

L'intervention américaine au Moyen-Orient, qu'elle soit de nature militaire ou diplomatique, a indéniablement réveillé des sentiments anti-occidentaux dans la région. Dans l'ensemble, l'image des Etats-Unis s'y est considérablement dégradée. Les modifications d'alliance, les pressions politiques exercées sur certains régimes, l'unilatéralisme et enfin l'imprévisibilité de la stratégie américaine, entraînent nombre d'interrogation parmi les pays du Moyen-Orient ; si les élites politiques y sont inquiètes, les opinions publiques semblent également développer une réelle animosité à l'égard de l'administration Bush.

Dans ces conditions, il est important de comprendre si les acteurs régionaux perçoivent différemment l'action de l'Union européenne et celle des Etats-Unis. Cette préoccupation de différenciation anime surtout certains Etats européens : elle est par exemple centrale pour la France, qui souhaite conserver des relations bilatérales de nature privilégiée avec certains Etats de la région.

### La place des Etats-Unis dans le débat politique égyptien

L'Egypte représente un cas-test important pour qui s'intéresse à l'évolution de l'image de marque américaine dans la région. Les Etats-Unis sont en effet le principal partenaire de l'Egypte, qui bénéficie d'une importante assistance économique américaine. La présence d'une université américaine au Caire est également un vecteur d'influence culturelle non négligeable ; les échanges en matière de formation sont réguliers : 600 officiers de l'armée égyptienne font annuellement des séjours d'étude aux Etats-Unis.

#### **Egypte / Etats-Unis : les points de désaccord**

La relation bilatérale américano-égyptienne a évolué de façon importante depuis l'arrivée de George Bush au pouvoir. Certaines constantes peuvent cependant être rappelées. Il existe de façon générale un consensus en Egypte sur l'incompatibilité radicale des intérêts américains et égyptiens sur trois points essentiels. Cette incompatibilité ne signifie pourtant pas, paradoxalement, absence de coopération.

La relation à Israël constitue le premier point de désaccord fondamental. Premier pays arabe à signer un accord de paix avec l'Etat hébreu, l'Egypte s'est longtemps retrouvée au ban de ses pairs pour cela. Le soutien inconditionnel affiché par les Américains à Israël est réprouvé en Egypte comme dans d'autres pays voisins.

Le sort de l'Afrique constitue un deuxième dossier délicat. L'Egypte craint que l'influence américaine et israélienne ne monte progressivement en puissance sur les rives du Nil, ce qui pourrait, à terme, poser un problème pour le contrôle de ses sources et donc de la ressource en eau.

Enfin, l'agenda américain de libéralisation économique est perçu comme dangereux par l'ensemble des forces politiques égyptiennes, à l'exception des néolibéraux, peu nombreux mais aujourd'hui présents à des postes clé. Le démantèlement économique de l'Etat central, garant de la paix civile, est largement considéré, au mieux comme un saut dans l'inconnu, au pire comme un désastre annoncé<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Sur les résistances aux politiques de libéralisation en Egypte, voir Eberhard Kienle, *A Grand Delusion : Democracy and Economic Reform in Egypt*, London, I.B.Tauris, 2001 ; Eric Gobe, « Le secteur privé égyptien

### Les grandes orientations de la politique étrangère

La politique étrangère du président Moubarak est certainement le principal point fort de son régime ; elle constitue en tout cas un élément de ralliement positif pour la population égyptienne. La littérature souligne souvent que les défaites successives de l'armée égyptienne, puis la signature des accords de Camp David, ont délégitimé le régime. L'opinion reconnaît en fait aujourd'hui à son Président la vertu d'avoir maintenu l'Egypte à l'écart des tempêtes régionales, tout en renforçant le sentiment national, qui s'était dégradé durant l'ère Sadate ; la brouille avec les partenaires arabes appartient désormais au passé.

Après le second choc pétrolier, l'Egypte, tarabudée par la crise économique, a traversé une phase ambiguë ; son ministre de la Défense déclarait qu'il était prêt à envisager l'instauration de bases militaires américaines en Egypte si cela constituait une possibilité de résorber la dette extérieure.

Mais le 11 septembre a évidemment constitué un moment-test de la relation avec les Etats-Unis. L'absence de débat politique après les attentats perpétrés sur le sol américain a mis en évidence les angoisses de la société égyptienne. Deux positions se sont alors affrontées, l'une relevant de la théorie du complot et rejetant la responsabilité des événements sur la CIA et le Mossad ; l'autre assumant cette responsabilité en sous-entendant que les attentats n'étaient qu'une juste réponse à l'attitude américaine.

### L'intervention des Etats-Unis dans le débat politique interne égyptien

L'évolution du débat politique récent montre une progression intéressante. Ce débat s'est rapidement cristallisé au sein de la presse égyptienne et parmi les intellectuels pendant l'hiver 2004-2005, l'annonce du remaniement constitutionnel en février 2005 marquant un tournant décisif, une véritable reprise de la vie politique en Egypte.

Deux types de discours s'affrontent dès lors concernant les Etats-Unis : une forme de discours simpliste, d'ordre « métaphysique » et surtout manichéen, évoquant la lutte du bien contre le mal, les Américains étant considérés comme les « méchants » et les Egyptiens comme les « gentils » ; et un autre, pragmatique, qui cherche à dégager différentes attitudes possibles face à la présence américaine. Cette dernière option n'était à l'origine ouverte qu'aux spécialistes des relations internationales ou aux hauts fonctionnaires proches du pouvoir. Mais le débat devient à la fois plus technique et plus ouvert, à partir du printemps 2005 : le public égyptien cultivé a désormais son mot à dire sur les grandes questions politiques et l'ordre international.

Dans l'ensemble, les Etats-Unis sont extrêmement impopulaires auprès de l'opinion égyptienne et leur politique étrangère est honnie. Mais la situation varie en fonction des intérêts particuliers des personnes. Les manifestations d'ouvriers protestants contre l'exclusion de certains territoires égyptiens hors des QIZ en sont un exemple. Des mouvements de boycott ont également été enregistrés contre les denrées américaines, mais les inspirateurs de ces campagnes sont en fait souvent des hommes d'affaire dont la production est menacée par la concurrence des produits américains.

Le discours américain sur la démocratisation des régimes arabes rend désormais toute position au sein de la scène égyptienne insatisfaisante. La légitimité d'une éventuelle intervention américaine dans les affaires intérieures du pays s'immisce en effet toujours à l'arrière plan du débat. Le camp démocrate craint d'être perçu comme un traître à sa patrie. Réfléchissant à partir de l'exemple irakien, beaucoup d'intellectuels se demandent par ailleurs à quel point la démocratie est souhaitable, si le prix à payer est 20 ans de guerre civile. Notons enfin que le discours des islamistes évite systématiquement de mentionner les

---

et l'action publique : associations d'hommes d'affaires et démocratisation dans l'Egypte de l'Infatih », *Cahiers du CEMOTI* n° 27, janvier-juin 1999, p. 213-225.

Etats-Unis, car ceux-ci appellent l'Egypte à respecter ses engagements internationaux vis-à-vis d'Israël, ce qui est inadmissible pour l'audience islamiste.

## L'Union européenne vue d'Israël : un acteur politique ?

Israël fait exception dans la région du fait de sa relation privilégiée, quasi-organique, avec les Etats-Unis. Mais on constate actuellement que sa diplomatie porte une attention nouvelle aux problématiques européennes et se montre sensible à la montée en puissance de l'Europe politique. Longtemps perçue comme un ennemi potentiel, l'Union européenne pourrait à l'avenir être envisagée comme un allié indispensable afin de réussir la transition vers la paix.

### Vers une modification qualitative de la relation UE / Israël ?

Quatre éléments sont récemment entrés en ligne de compte pour modifier la perception traditionnellement négative que le gouvernement israélien entretenait au sujet de l'Union européenne. Ces quatre facteurs interviennent dans un contexte de calme interne relatif en Israël, alors que la transition palestinienne semble fonctionner.

L'amélioration progressive des relations transatlantiques, près de trois ans après le début de la crise irakienne, constitue un premier facteur environnemental favorable. La position relativement ferme adoptée par les Européens face à la problématique nucléaire iranienne est également appréciée en Israël. Le lancement de la Politique de voisinage est suivi avec attention, car les Israéliens pensent pouvoir tirer leur épingle du jeu de manière plus satisfaisante dans ce nouveau schéma de relations que dans le Partenariat euro-méditerranéen. L'approbation officielle du retrait de Gaza par Javier Solana et le soutien général manifesté par les différents gouvernements des Etats membres pour la réussite de cette opération stratégique, achèvent, à la fin 2005, d'apaiser le cadre de la relation euro-israélienne.

### La difficulté de l'Europe à devenir un acteur politique crédible

Si les Israéliens envisagent aujourd'hui l'Union européenne avec plus de sérieux que dans le passé, ils continuent en réalité à douter de sa capacité à s'imposer politiquement sur la scène internationale. En tout état de cause, l'UE n'apparaît pas encore comme un contrepoids possible à la puissance américaine.

Une appréciation au plus juste des moyens et de la volonté politique européenne fonde alors toute réflexion sur l'avenir des relations entre l'UE et le Proche-Orient. Si les Européens affichent volontiers leur souhait d'être plus présents dans les équilibres politiques et de sécurité régionaux, leurs instruments d'action semblent faibles et les stratégies qu'ils développent particulièrement confuses ; l'articulation entre le Partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient, le Partenariat euro-méditerranéen et la Politique de voisinage est ainsi difficile à saisir.

De façon plus générale, Israël souhaiterait au fond faire évoluer la nature de son dialogue avec l'Union européenne. Jusqu'ici classé parmi les « pays partenaires méditerranéens », Israël ne présente pas les mêmes problématiques que la plupart de ses voisins arabes dans leurs relations avec l'UE. C'est pourquoi les officiels israéliens ont accueilli avec satisfaction le lancement de la politique de Voisinage, qui leur permet d'envisager un dialogue bilatéral renforcé, portant sur des questions à leurs yeux plus directement pertinentes.

## De la collaboration au Jihad : les puissances occidentales vues par les islamistes de la mouvance radicale

Les perceptions croisées qu'entretiennent les islamistes radicaux et les puissances occidentales sont assez globalisantes et s'organisent autour d'un principe conflictuel. Dans ce contexte, l'Union européenne ne se singularise pas significativement par rapport aux Etats-Unis.

### Les islamistes radicaux : une mouvance plurielle

L'Occident a généralement une vision plutôt simpliste de la mouvance jihadiste internationale. Celle-ci ne se résume pas à Al Qaïda ; elle est plurielle et comporte des variantes, qui se rassemblent autour du tronc commun qu'est le salafisme (interprétation littérale du coran). La tradition salafiste ne constitue pas une école à proprement parler au sein du sunnisme ; s'appuyant sur les enseignements des juristes de l'école hanbalite, elle est très évolutive et s'adapte aux conditions locales. Cette mouvance s'accorde cependant sur un mode d'action révolutionnaire, qu'elle nomme le *jihad*, ou combat et sur un mode de distinction par rapport aux autres groupes, auxquels elle nie l'appartenance à l'*umma*. La mouvance islamiste radicale, qui est en réalité très minoritaire, revendique ainsi sa légitimité à parler au nom de la communauté musulmane tout entière, qui devrait suivre ses orientations et ses enseignements.

La production de textes islamistes radicaux ne se limite donc pas aux écrits de Ousama Ben Laden et Ayman Al Zawahiri. Plusieurs lieux de production doctrinale coexistent, comme le *Londonistan*, la Jordanie, l'Egypte, l'Arabie saoudite... Le discours islamiste radical est généralement difficile à décoder, car il s'adresse seulement aux détenteurs du savoir, de la science islamique.

#### La confrontation à l'Occident

Le terme de « guerre » apparaît en 1990 dans le discours de Ousama Ben Laden ; cette date constitue le point de rupture entre Ben Laden et ce qu'il appellera désormais « l'alliance américano-sionisto-arabe ». Les Etats-Unis sont considérés comme l'ennemi numéro un au lendemain de la première guerre du Golfe ; le terme de « croisé » désigne l'adversaire à partir de 1990 et s'applique indifféremment à toutes les puissances occidentales. Les termes évoluent vers l'appellation « alliance croisés-sionistes » à partir de 1993. Ayman al Zawahiri distingue désormais le combat contre l'ennemi proche (les régimes arabes) et l'ennemi lointain (l'Occident).

Sous son habillage religieux, le fonds de ce discours est essentiellement politique ; cette vision en termes de confrontation part d'une analyse concrète des rapports de forces internationaux. L'Occident est perçu à partir du monde musulman, qui serait en situation de décolonisation inachevée. Le parti de la libération islamique explique par exemple que le pouvoir marocain n'a pas achevé le processus de décolonisation car les villes de Ceuta et Mellila restent, avec quelques îlots au large de la Méditerranée, sous contrôle espagnol. De même, le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) algérien emploie souvent l'expression « les enfants de De Gaulle » lorsqu'il évoque le gouvernement algérien.

Le monde musulman serait en fait sous l'emprise de deux formes de colonisation. Une colonisation indirecte d'abord, de nature à la fois économique et politique, comme dans le cas de la théorie du « transfert de souveraineté » que Ben Laden applique à l'Arabie saoudite : le pays aurait transféré sa souveraineté des Britanniques avant la seconde guerre mondiale aux Américains après. Une nouvelle forme de colonisation directe ensuite, avec les opérations militaires d'Afghanistan et d'Irak, mais aussi celles conduites par la Russie en Tchétchénie. Les processus d'occupation ici dénoncés débouchent sur la mise en place de

gouvernements fantoches, comme celui de Hamid Karzaï en Afghanistan ou le gouvernement irakien actuel. De même, le président de l'Autorité palestinienne est généralement qualifié de « Qarzaï palestinien ». Israël, enfin, est considéré comme le bras de l'Occident dans le monde musulman. La cause palestinienne est en fait réappropriée dans le cadre d'un discours internationaliste qui implique toute l'*umma*. Selon cette logique, les Palestiniens eux-mêmes n'auraient aucune légitimité à négocier le statut de Jérusalem, tâche qui incombe à l'*umma* tout entière.

La guerre constitue le seul moyen de sortir de cette situation de confrontation objective. La libération des territoires musulmans occupés par les forces étrangères est un préalable à toute paix avec l'Occident. Dans l'intervalle, toute opération menée contre des représentants de l'Occident est légitime. Aucune distinction ne vaut entre civils et combattants, car les citoyens occidentaux votent et élisent leur gouvernement.

Une nouvelle mouvance, qui développe un discours moins dogmatique, est néanmoins en train de faire son apparition : les néo-salafistes ou cyber-jihadistes. Au sein de ce groupe, un certain nombre de cyber-prédicateurs souhaitent une mise à jour de la pensée salafiste, qui passerait par une meilleure compréhension de l'Occident, afin de mieux le combattre. La troisième génération de jihadistes est dans le même temps appelée à adopter une attitude toujours plus radicale : il faut se désengager de tout ce qui est occidental, retrouver une identité musulmane « pure », de façon à éviter toute contamination par la pensée occidentale.

## Concurrence, dialogue ou coopération : la relation transatlantique à l'épreuve du Moyen-Orient

Le Moyen-Orient constitue à l'évidence un test pour la relation transatlantique et la capacité des différentes parties à nouer de nouvelles relations. Le monde arabe se perçoit aujourd'hui comme un vaste chantier de construction, pris entre des dynamiques d'ingérence et de résistance. La recherche d'une solution multilatérale aux crises régionales pourrait permettre d'éviter le piège communautaire et la diffusion du chaos.

Encore faut-il pouvoir se mettre d'accord sur des pistes de travail en commun. A cet égard, la Grande Bretagne et la France sont sans doute les deux Etats membres de l'Union européenne les mieux à même de mobiliser leur expérience de la région pour définir des stratégies réalistes ; il s'agit en même temps des deux Etats européens dont la relation aux Etats-Unis est la plus extrême, entre complicité et antagonisme.

### Une vision britannique du Transatlantique

Les Britanniques estiment d'emblée nécessaire de définir des synergies avec l'action américaine, même si l'on ne peut attendre que la position américaine soit strictement identique à celle de l'Union européenne. Trois dossiers sont en fait prioritaires pour les Européens : le dossier libanais, sur lequel la coopération transatlantique fonctionne bien ; le conflit israélo-palestinien, où elle pourrait être améliorée ; et enfin l'Irak, pour lequel cette coopération n'a pas fonctionné.

Au Liban, malgré la persistance de nombreux problèmes, l'unité de la communauté internationale a permis de nombreuses avancées. La Grande-Bretagne se félicite de la coopération franco-américaine sur ce dossier car elle a permis de restaurer la confiance transatlantique perdue.

Les divergences observées concernant le processus de paix au Proche Orient sont pour les Britanniques surtout une question de *timing*. Les Etats-Unis sont plus proches de la position israélienne que les Européens, mais l'UE souhaite jouer un rôle politique à sa mesure dans la recherche d'une solution de paix. Il faut pour cela trouver des moyens d'agir qui soient à la fois légitimes et efficaces. Le soutien apporté au désengagement israélien des Territoires occupés était une option évidente ; Ariel Sharon avait d'ailleurs choisi Paris pour sa dernière visite avant le déclenchement de l'opération de désengagement. Si l'Europe veut ramener Israéliens et Palestiniens à la table des négociations, sur la base de la feuille de route, elle doit de toutes façons impliquer les Etats-Unis. Mais la Grande-Bretagne estime, en accord avec la position française, que les efforts des différents protagonistes du dossier doivent être réciproques.

La question irakienne a fait voler en éclat la cohésion de la communauté internationale. Mais l'UE et les Etats-Unis ont malgré tout réussi à se mettre d'accord sur un nombre de points importants. Cette réconciliation est remarquable, car le désaccord sur le bien fondé de la guerre était profond. Le processus politique désormais entamé, qui implique l'ensemble de la population dans la reconstruction du pays, le rôle central dévolu aux Nations unies dans la gestion de l'après-guerre, la réduction progressive des contingents internationaux présents en Irak, permettent d'espérer un début d'apaisement.

Un programme d'action européen a été lancé en Irak avec la mise sur pieds d'une mission de promotion de l'Etat de droit, sous les auspices de la PESD. L'ouverture d'une antenne de l'UE à Bagdad est prévue quand les conditions s'y prêteront. Après avoir connu des moments difficiles, la coopération franco-britannique sur l'Irak s'annonce désormais prometteuse.

La diplomatie britannique considère finalement que les zones d'influence traditionnelles établies au 19<sup>e</sup> et au 20<sup>e</sup> siècle n'ont plus cours dans un monde qui ne connaît plus de frontières. L'Occident ne peut plus se répartir les dépouilles d'empires comme il en avait pris l'habitude dans le passé : il faut désormais faire face à une région complexe et en pleine mutation. Mais les Etats membres ont des intérêts communs vis-à-vis de cette région et également des intérêts partagés avec les Etats-Unis. Le poids de l'UE doit être utilisé pour améliorer le sort du Moyen Orient. Le dossier iranien a démontré que les Etats européens sont parfaitement capables d'agir de façon coordonnée, pour servir au mieux leurs intérêts communs.

## La relation franco-américaine et le Moyen-Orient

La relation franco-américaine est depuis l'épisode de Suez en 1956 marquée pas des crises récurrentes et par autant d'épisodes symboliques, depuis la guerre des Six jours, en passant par l'interdiction du survol de l'espace aérien français par les bombardiers américains à destination de Tripoli en 1986 et jusqu'au récent divorce sur la question irakienne. Des périodes plus fastes de réconciliation ont également existé, avec, par exemple, le soutien commun apporté à Saddam Hussein durant sa guerre contre l'Iran, ou encore l'alliance internationale nouée pendant la première guerre du Golfe.

Un rapprochement sensible des positions françaises et américaines sur certains dossiers

A l'heure actuelle la France et les Etats-Unis se rapprochent en fait progressivement sur la politique à mettre en œuvre sur différents dossiers au Moyen-Orient. Il faut noter que la coopération dans le cadre de la lutte contre le terrorisme est excellente depuis le 11 septembre 2001. La coopération franco-américaine a également été exemplaire sur le dossier libano-syrien. Concernant l'Iran, les Américains sont passés d'un scepticisme distant

en 2003 à une attitude de soutien plus marqué ; malgré l'accord de novembre 2004 et les tractations qui ont suivi, la crise n'est pas résolue. Un bras de fer a commencé dont l'enjeu est la saisine du Conseil de sécurité ; les Etats-Unis, la France, la Grande Bretagne sont conjointement déterminés à empêcher la poursuite de la prolifération nucléaire.

Mais c'est dans la gestion du processus de paix que les retrouvailles ont été les plus spectaculaires, en raison notamment du changement de direction palestinienne, de la visite d'Ariel Sharon à Paris et de l'évacuation réussie de Gaza. Les Européens semblent en passe de revenir dans le jeu, avec des perspectives de réactivation de la feuille de route et du Quartet. La conviction nouvelle de l'administration américaine est qu'une action efficace sur le terrain requiert un engagement du capital politique européen auprès des partenaires arabes et surtout un engagement technique et financier (aide à la formation d'une police palestinienne, viabilisation de la bande de Gaza...). Le rôle de James Wolfensohn pour faire avancer le rapprochement franco-américain a été remarquable.

#### Des points de désaccord persistants

L'initiative B-MENA a d'abord été accueillie avec scepticisme par les Européens, avant d'être endossé par le G8 en 2004. Les Américains font preuve d'une grande détermination afin de ne pas laisser le processus s'enliser. Entre la France et les Etats-Unis, on peut observer une convergence concernant l'idée de faire avancer la démocratie dans la région ; mais les différences de tactique sont importantes. La France est par exemple réticente à laisser se développer des initiatives informelles non-gouvernementales sous le label du G8 sans contrôle précis des Etats. Elle s'efforce par ailleurs de préserver l'autonomie et la spécificité du processus de Barcelone par rapport aux projets américains.

Les positions restent également très éloignées sur la question irakienne. Le grand tort de la France serait finalement d'avoir eu raison au sujet de l'intervention en Irak en 2003. La France et l'Allemagne ne souhaitent pas aujourd'hui participer à la formation des forces de sécurité irakiennes sous l'autorité de l'OTAN (financement, formation de policiers et de magistrats sur le territoire français) ; la France maintient en fait une position d'attente face à un processus politique à l'issue incertaine.

#### Les raisons du rapprochement

On peut attribuer le réchauffement franco-américain à une volonté réciproque de normaliser les rapports bilatéraux, mais il renvoie également à des raisons plus profondes. Trois types d'évolution méritent à cet égard d'être mentionnées. La deuxième administration Bush est d'abord moins idéologue que la première : les idéologues, tels que Paul Wolfowitz et Richard Bolton, ont quitté les centres de décision et Condoleeza Rice s'entoure désormais de pragmatiques. L'attitude affichée vis-à-vis des Européens a par ailleurs changé, car il est désormais admis que l'efficacité de l'action américaine sur le terrain est tributaire d'un engagement européen sur le plan politique, financier et en termes de *nation-building*. Enfin, le rapprochement traduit aussi des convergences sur le fond, sur le dossier libanais comme sur celui du Processus de paix.

La nouvelle posture américaine permet donc une gestion plus pragmatique des différents dossiers et consacre un partenariat raisonnablement équilibré entre la France et les Etats-Unis.

## Conclusion : entre préoccupations communes et stratégies de différenciation

On observe donc un accord assez large entre les Etats-Unis et les Européens concernant les objectifs et les grands principes d'action face aux crises du Moyen-Orient. Les puissances occidentales partagent la volonté que cette région connaisse la paix, la prospérité économique, la stabilité politique, qu'elle assure à l'Europe et aux Etats-Unis un approvisionnement énergétique, notamment pétrolier, régulier et à des prix convenables ; elles partagent également le souci de lutter en commun contre le terrorisme, d'éviter la prolifération nucléaire et de promouvoir les droits de l'Homme et la démocratie.

Les principaux points de désaccord naissent finalement sur la question des modalités. L'Europe semble aujourd'hui plus pragmatique que les Etats-Unis. Du côté européen, on insiste sur le caractère prioritaire de la solution des crises régionales et notamment de la question palestinienne, abcès qui ronge le Moyen-orient depuis des décennies. Du côté américain, le discours essentiel reste fondé sur l'idée que la démocratie apportera la sécurité.

Les Européens soulignent aussi régulièrement qu'il est difficile d'apporter des modèles économiques et politiques dans une région qui a ses propres traditions, ses propres structures, sa propre civilisation. Ils ont ainsi réussi à influencer le projet américain dans le sens d'un dialogue accru avec les pays du Moyen-Orient.

Au final, on constate que la transformation du Moyen-Orient se fera par les ressortissants de ces pays et que les puissances étrangères ne peuvent apporter qu'un appui aux mouvements de réforme.

## Political Europe seen from Israel

### Emily Landau ( JCSS - Tel Aviv )

In a conference on the future of Europe viewed from Israel, that took place in November 2002, I noted that in the then international constellation, Israel was looking predominantly to *past* Europe, and toward the US when it considered external sources of assistance, mediation and involvement in the Arab-Israeli conflict. While there were some indications from within Israel at the time that acknowledged the importance of devoting more energy to engaging European states, for the most part, Israel remained quite hesitant about dealing with the EU on political and security issues.<sup>10</sup>

The reasons for Israel's traditional skepticism toward an enhanced European political role, as a function of EU-Israeli relations, have been dealt with by scholars.<sup>11</sup> Such analyses also typically highlight the sole bright spot in EU-Israeli relations which is to be found in the economic realm, and in the extent of trade relations between the two entities. While overall this characterization remains quite valid, nevertheless, today the presence of the EU on Israel's radar screen has become more discernable, and political Europe is being considered more seriously than in the past.

Of course the question of images, and preconceived and long-standing notions of Europe's inherent biases against Israel will no doubt continue to be present in Israeli calculations. This is especially the case as we witness more and more indications of anti-Israel and anti-Semitic rhetoric and actions coming from within Europe itself.<sup>12</sup> But the greater willingness to consider an European political role can be attributed to a number of developments that have enhanced Europe's image as an international player in Israel's eyes, and have created a better basis for positive EU-Israel bilateral relations. These include improvements in trans-Atlantic relations, with more agreement between the US and the EU, which means that Israel does not necessarily have to choose between the two; the firm stand that Europe has taken on the nuclear issue in Iran, and the leading role of the

---

<sup>10</sup> Emily Landau, "The Future of Europe Seen From Outside", IEEI annual conference, Lisbon, 11-12 November 2002.

<sup>11</sup> See for example Joseph Alpher, "The Political Role of the European Union in the Arab-Israeli Peace Process: An Israeli Perspective" *The International Spectator* (33:4, October-December 1998), where he sums up Israel's list of objections to a primary European mediatory role in the Arab-Israeli peace process. His list includes the common complaints that the EU doesn't have America's clout, that the Europeans take pro-Arab positions, that Europe doesn't appreciate Israel's security concerns, and that it is motivated by economic greed. See also Gerald Steinberg, "Viewpoints: Europe's Failed Middle East Policies", *Security Dialogue* (35:3, September 2004) pp. 389-392. For reasons why Europe also feels somewhat distanced from Israel, see Dimitris Keridis, *Europe and Israel: What Went Wrong?* Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University, February 2004.

<sup>12</sup> For references to media distortions, academic boycotts, and NGO campaigns that demonize Israel, see Gerald Steinberg, "Learning the Lessons of the European Union's Failed Middle East Policies", *Jerusalem Viewpoints*, no. 510, 1 January 2004.

EU-3 in negotiations with Iran geared to ensure that the latter does not become a nuclear state; positive developments in direct Israel-EU bilateral relations with the initiation of the European Neighborhood Policy and agreement on an Action Plan with Israel in December 2004; and, finally, the sense that a small window of opportunity has been opened on the Israeli-Palestinian front, with Javier Solana embracing Ariel Sharon's disengagement plan and praising his performance, emphasizing Europe's desire to play a constructive role in the "day after" scenario. To fully assess Israel's view of political Europe, we will also need to move beyond the question of images and attitudes toward Israel specifically, in order to consider more closely the role the EU can realistically be expected to play in this region. This means that even if Israel is now in a position to regard Europe somewhat more favorably, there is still a question of how Israel regards the EU's real ability to assume a stronger political role in the Middle East at this time. Here other factors come into play, centering not on perceived European attitudes, but rather on assessments and calculations of Europe's determination and, perhaps more importantly, its specific initiatives and policy directions. But we'll begin with the positive developments.

## Why the EU is being Considered More Seriously

The first development that has the potential for easing Israel's acceptance of political Europe is the recent improvement in transatlantic relations after the low point of the Iraq war in 2003.<sup>13</sup> While the EU wants to carve out an independent and influential political role for itself in the Middle East, from Israel's point of view, its past eagerness to present itself as a clear-cut alternative and counterweight to the US didn't help its case. Perhaps the prominent role that the EU has assumed in negotiations with Iran, with the US taking a backseat to the EU-3's lead, has had an effect in terms of mitigating the EU's determination to distance itself from the US at almost all costs as a means of basing its independent influence on the global and Middle East scene. While these negotiations with Iran are being carried out by the EU-3 (and not a EU-wide body), still they have demonstrated that the EU can achieve some unity in foreign policy that allows it to take a clear stand on an issue that is central to Middle East politics.

The manner by which the EU-3 has handled these negotiations has been viewed positively by Israel, even though its own position on Iran is closer to that of the US. In late 2003, around the time when the first EU-3/Iranian agreement was reached, Israeli Foreign Minister Silvan Shalom noted that "a robust European position on Iran is vital to the success of the international effort."<sup>14</sup> The concern that Europe has conveyed, and the severity with which European states have regarded the prospect of a nuclear Iran, have been an important message for Israel that Europe is not making light of one of its central security concerns.

---

<sup>13</sup> See Daniel Kurtzer, "American Perspective on the European Role in the Middle East", lecture delivered at Haifa University, 2 June 2005. Kurtzer, US Ambassador to Israel, noted that "While the media tend to focus much attention on those areas of large policy difference in transatlantic terms, the fact of the matter is that, on the ground, our relationship is very much devoted to coordinating and concerting our approaches, to try to arrive to an agreement upon diplomatic policies and perspectives." This concurs with what Jonathan Davidson (senior advisor, European Commission, Washington, DC) said a year earlier at a symposium on "disengagement and diplomacy" held at the Washington Institute for Near East Policy.

<sup>14</sup> Media Statement by Foreign Minister Silvan Shalom following EU-Israel Association Council, November 17, 2003.

An additional event that has had a positive effect on Israel's view of political Europe is the EU's recent attitude toward Sharon's disengagement plan from the West Bank, particularly as it has been expressed by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP. During a visit to Israel last summer, Sharon told Solana that Israel has an interest to involve the EU in the process with the Palestinians, but finds it difficult to do so in the face of one-sided positions taken by the EU, as exemplified by the vote that took place in the UN on the separation fence. Solana was quoted as responding that the EU will be involved, whether Israel likes it or not<sup>15</sup>.

But in the months directly leading up to the disengagement, Solana's tone changed. Rather than blaming Israel, or finding fault with it (which Israel has traditionally complained that Europe tends to do), Solana has been positively praising the Israeli government and Prime Minister Sharon in particular. In January, Solana commended Sharon for staying with the disengagement plan even with the difficulties encountered. More recently, he is on record as calling Israel's plan a courageous decision, and when the disengagement was underway, he noted that Sharon's determination to go through with his plan despite difficulties was impressive enough; however, actually seeing Israeli forces evacuating settlers underscores the dramatic nature of the operation, and the support that the Israeli government deserves for going through with this move.<sup>16</sup> Such statements is noticed in Israel, and can soften attitudes toward Europe which is able to create the basis for greater acceptance of a political role for Europe.

## Institutional Complexity as a Constraint to an Enhanced Political Role

While these are encouraging signs, we still need to look at what Europe has to offer by way of its policy initiatives toward the Middle East. As far as its motivation is concerned, the EU has made it most clear that it has a keen desire to assume a more significant political role in the Middle East. It has voiced frustration with its continued role as financial supporter, and wishes to move from payer to player,<sup>17</sup> although Israel remains skeptical as to Europe's real ability to translate financial assistance into political change and enhanced security.

But the difficulty in assessing Europe's potential for assuming an effective political role is enhanced when we try to figure out how it envisions this role on the basis of the different initiatives it has set forth with regard to the Middle East: primarily, the Barcelona process, the EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East, and the European Neighborhood Policy (ENP). How does the EU envision that these initiatives will work together and/or complement one another?

The Euro-Mediterranean Partnership (EMP)/Barcelona Process has been the cornerstone of the EU policy and political stance toward the Mediterranean countries (including Israel) over the past decade. But what is Europe really looking to achieve through

---

<sup>15</sup> *Ha'aretz*, 23 July 2004. Significantly, Solana noted that the vote on the fence was for him a positive development, a sign that the EU can speak with one voice. This indicates how important this ability to agree on a common stance is for Europe's sense that it can assume an influential role in foreign policy.

<sup>16</sup> See *Ha'aretz*, 22 August 2005.

<sup>17</sup> See report on Benita Ferrero-Waldner's visit to Israel, *Ha'aretz*, 8 February 2005.

this initiative? There is still much confusion surrounding the goals and policy directions of the Partnership, and this is especially the case with regard to its political and security aspects. After a decade of activity, the Barcelona Process still suffers from a lack of coherence, complicating any attempt to come to a common understanding of its purposes and goals for both Northern and Southern states. Beyond the formal aspect of the initiative, which comprises an unbalanced mix of bilateral and regional agendas, there are additional *implicit* European agendas that impact upon the partnership. Moreover, different European goals have been highlighted at different times over the years, and are constantly evolving, in response to events and developments on the ground.<sup>18</sup>

And when we take into account additional regional strategies and initiatives, the confusion over Europe's aims only increases. Is the idea behind the EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East basically to extend the EMP to additional states in the Middle East? Or perhaps it was devised in the main as a counterweight to the US grand strategy for approaching the Middle East. Where do these strategies differ and where do they converge? If, as one EU document notes, "the Policy Agenda [for the Strategic Partnership] will be developed mainly through existing instruments and mechanisms", why is an additional initiative really needed? These are still open questions.

As far as Israel is concerned, the EMP as such has not met with a great deal of success, has not been conducive to convincing Israel that there is a reason to more readily accept, or more clearly perceive the advantage of the EU's political role in the Middle East. In this context it is interesting to consider the results of an EuroMeSCo survey conducted in late 2003, which probed elite perceptions of the ESDP in Southern Mediterranean states. While focused on the ESDP, it included questions on elite views of the EMP more generally. The results of the survey taken in Israel<sup>19</sup> showed first of all that Israel is not comfortable with its very identification as a Southern Mediterranean state in the context of the EMP. When taking into account its type of government, attributes of civil society, and level of economic development, it has more in common with the EU states in the partnership than with the Southern partners. One participant in the survey noted that Israelis may even identify itself more closely with Europe than with the US, due to the cultural background of many Israelis as well as geographic proximity; he ventured that in some respects Israel sees itself as an extension of Europe into the Middle East.

The Euro-Mediterranean initiative is regarded in Israel with a fair degree of skepticism. The perception is that the partnership agenda for the EU was initially geared to deal with the issue of migration from the Southern states to the North – an issue which does not bear upon Israel. More importantly, the sense is that the partnership never developed into a true dialogue. If the EMP had developed into something that was perceived as truly improving regional relations in the Middle East, the attitude in Israel might have been more positive. As it stands, it seems that the dialogue framework has little to offer to Israel as a regional initiative, either as a mean of creating some kind of a Mediterranean identity, or improving regional inter-state relations in the Middle East. The regional agenda was often allowed to be held hostage to negative developments in the Israeli-Palestinian sphere, so that any hope for using this potentially significant regional framework as a mean of building up a (sorely needed) culture of inter-state dialogue was lost. Of course, as long as Barcelona remains active, Israel will most likely continue to take part, if only due to the sense that if it

---

<sup>18</sup> See Emily B. Landau, "Assessing 10 years of the EMP": Conceptions of the Barcelona Process, January 2005, on EuroMeSCo website.

<sup>19</sup> This survey was carried out by the author, and the results are contained in a report submitted to EuroMeSCo. Some of the findings are contained in a presentation delivered by the author at a EuroMeSCo seminar that took place in Warsaw, 22-23 March 2004.

can't help, it can't really hurt either. In fact, Israel's skeptical stance with regard to the EMP is manifested more by indifference than by any active opposition.

Nevertheless, an unenthusiastic attitude (at best) toward the EMP, together with Israel's clear preference for dealing with the EU at the bilateral level (including its desire to improve ties with the EU in the defense realm) leads Israel to prefer the European Neighborhood Policy, which will enable it to cultivate relations with the EU outside its regional context.<sup>20</sup> However, official EU policy places this initiative within the broad context of the Euro-Mediterranean Partnership. While the EU seeks to present the ENP as something that will enhance the Barcelona Process, by bolstering its bilateral agenda, it is far from clear that the two initiatives will play out in this manner. Raffaella A. Del Sarto and Tobias Schumacher don't see the initiatives as necessarily complementary. In fact, they develop the argument that "as far as the Mediterranean is concerned, the EU's Neighborhood Policy constitutes an important *policy shift* within EU policy towards the South, particularly if it is compared to the Euro-Mediterranean Partnership." (emphasis added)<sup>21</sup>. Institutionally tying the ENP to the EMP could very likely drain the new initiative of its real appeal for Israel; namely, as a venue for focusing on bilateral issues and ties, and cutting Israel free from the confining institutional and regional aspects of the EMP.

## Conclusions

In conclusion, when looking to Europe, some Israeli commentators insist on focusing mainly on its past failures, and its inability to relate to Israel in an objective and constructive fashion, while others prefer to look forward, emphasizing that Israel can ill-afford to ignore Europe.<sup>22</sup> In any case, the main conclusion to be drawn from the above analysis is that from Israel's point of view, an enhanced political role for Europe in the Middle East must be preceded by an improvement in bilateral EU-Israeli relations. Israel must perceive a European willingness to recognize Israel's concerns, to appreciate its efforts, and to understand the difficulties it faces. But, Israel must also find a way to be better integrated into the EU's initiatives for the Mediterranean and Middle East. At this point, the ENP seems to offer the best route as far as Israel is concerned, but it is not clear that Israel is reading Europe's agenda correctly. The clarification regarding its initiatives needs to come from Europe. As the EU's ability to take clear, decisive, and constructive actions in the Middle East, even when highly motivated to do so, could be compromised by institutional complexity, this is something that it will have to confront in all seriousness if it wants to enhance its role in the Middle East.

Finally, the post-disengagement period will very likely be an important test-case for political Europe in Israel's eyes, and Solana seems to make a conscious effort to provide the necessary groundwork that will make Israel more open to accept an European role. However, an interview with Solana from July of this year highlights the kind of pitfalls that need to be avoided, especially as relate to the gap between Europe's pronouncements – that it is an important and influential power and player in the Middle East – and its behavior on the

---

<sup>20</sup> When the idea first started to be discussed, it was well received especially by Israel's Foreign Ministry, led by Silvan Shalom.

<sup>21</sup> See: "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighborhood Policy Towards the Southern Mediterranean?" *European Foreign Affairs Review*, Spring 2005.

<sup>22</sup> On the latter message, see for example, Shlomo Ben-Ami, "Without Europe it Won't Work", *Ha'aretz*, 17 August 2004.

ground. When asked whether Europeans lost some of their credibility in Israel by blindly supporting Arafat for so many years, Solana answered that Europe's insistence on remaining independent and impartial is what enabled it "to achieve solid results that both sides can accept." When probed by the interviewer as to what he means by this, Solana answered by noting that "Israel's withdrawal is an enormous undertaking but there is still much to settle, such as control of the borders, and Gaza's harbor and airport". Perhaps thinking that this is what Solana meant when he said "Europe has achieved solid results", the interviewer probed further, asking Solana whether the EU has answers to those difficult questions. But the answer he was given was: "No, but we can advise and serve as intermediaries, because we have the competence necessary and are accepted."<sup>23</sup>

The EU's actual role in post-engagement will enable it to demonstrate whether it has the ability to assume the role that it desires: not to get bogged down in the institutional morass, to formulate clear and decisive policies, and to push them forward.

---

<sup>23</sup> "Why the EU Matters to Middle East Peace", *Spiegel* interview with Javier Solana, 11 July 2005.

## Europe and the United States in the Middle East

**Richard Youngs (Fride - Madrid)**

In recent years, the depth of transatlantic tension over a number of Middle Eastern issues has been extensively chronicled. Significant, and often bitter divergence has been witnessed not only in relation to Iraq, but also in European governments' rejection of the Bush administration's initial proposal for a Greater Middle East Initiative; the US's declining commitment to multilateralism; and European criticisms of the general tenor of US counter-terrorist measures, expressed inter alia through the controversies over Guantanamo Bay, the abuses carried out at Abu Ghraib and the US practice of "rendition" of terrorist suspects.

Yet beneath the surface of this almost unprecedented hostility in the transatlantic relation, the US and European governments have also committed themselves in apparently similar fashion to supporting democratic reform in the Middle East. The US National Security Strategy, introduced in 2002, makes an explicit link between democracy promotion and security interests; the European Security Strategy, agreed in December 2003, does exactly the same in its much-quoted assertion that "The best protection for our security is a world of well governed democratic states."<sup>24</sup> The US has developed its Middle East Partnership Initiative (MEPI), while the EU has taken forward its Strategic Partnership with the Mediterranean and Middle East, along with European Neighborhood Action Plans with individual Arab states. All these initiatives formally prioritize the objective of fostering democratic governance in the Middle East. The EU-US summit held in Washington in June 2005 issued a joint declaration expressing common support for democratic activists and an incorporation into aid programs of "the need to sustain democracy in all [its] dimensions."<sup>25</sup>

So which is the dominant dynamic, three years on from the invasion of Iraq? Are the EU and US wedded to fundamentally different approaches towards the Middle East, with the backdrop of Iraq militating against any genuine commonality on the question of Middle Eastern reform? Or is the rift essentially over, with convergence having gradually superceded divergence as the pre-eminent feature of the transatlantic relation in the Middle East?

This paper argues that the EU and US have taken forward their respective democracy promotion commitments in the Middle East in contrasting ways, but that transatlantic divergence on this issue is not overwhelming. There is some evidence to suggest that the EU and US have moved - perhaps from opposite ends of the spectrum - towards a similar recognition that the most pertinent challenges in designing effective democracy promotion policies lie in the middle ground between hard and soft power. At the same time, on a number of issues the current juncture holds the potential for serious differences to take

---

<sup>24</sup> State Department, *The National Security Strategy of the United States*, September 2002; Council of the European Union (2003) *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*, December 2003.

<sup>25</sup> *EU-US Declaration on Working Together to Promote Democracy and Support Freedom, The Rule of Law and Human Rights Worldwide*, Washington, 20 June 2005, Council of the European Union 10307/05

shape in the future. Unified European-American strategies towards Middle East reform are probably neither feasible nor desirable. But more coordinated deliberation on the means of overcoming current shortcomings in both US and European political reform strategies could prove beneficial, not least to ensure that divergence does not in the future prejudice the effectiveness of *both* EU and US efforts in the Middle East.

## Softening US Hard Power?

As it is well known, a principal European aim - that ignited much of the current debate - was to soften the Bush administration's proposed Greater Middle East Initiative. The fear was that EU reform efforts based on a wide range of carefully elaborated engagement would suffer from being associated with more heavy-handed US plans.<sup>26</sup> And, as their price for signing up to a common initiative, Europeans did indeed extract concessions. The Broader Middle East and North Africa Initiative (BMENA) that was eventually agreed at the G8 summit in June 2004 was, at European's insistence, based on consultation with Arab governments; a strengthened link between reform efforts and progress on the Arab-Israeli conflict; and reference to "modernization" instead of "democratization".

The BMENA's Forum for the Future held its first meeting in Morocco in December 2004, as a ministerial forum designed to discuss reforms in partnership with government representatives from the Middle East. The focus has oriented towards education and business development projects. The BMENA democracy assistance dialogue (co-sponsored by Turkey, Yemen and Italy) has been limited to a relatively modest forum for informal consultation rather than the design of common political reform projects. At the second Forum on the Future summit held in Bahrain in November 2005, agreement was reached in principle to establish an independent foundation to channel aid to grass-roots civil society projects, along with a larger fund for economic development programs. The largest share of funding for these initiatives has been made available by the US, but European contributions have also been made.

European arguments against new US initiatives have centered on what have become a number of familiar points, that are reiterated in numerous ministerial speeches and policy documents:

- That change cannot be "imposed" from outside. In one widely quoted speech, the then External Relations Commissioner, Chris Patten warned US policy-makers that "developing democracy is not like making instant coffee",<sup>27</sup>
- That reform policies require a long-term approach;
- That efforts to encourage democracy in the Middle East must be holistic, based on gradual and comprehensive processes of reform that link political change to broader issues of social justice, local participation and the modernization of governance structures;
- That democracy promotion policies are unlikely to have positive impact in the absence of a more balanced and determined effort to reach a final settlement between Israelis and Palestinians, that finally guarantees the latter an independent state;

---

<sup>26</sup> See for example, Perthes V. (2004) 'America's Greater Middle East and Europe: Key Issues for Dialogue', *Middle East Policy* 11/3: 85-97

<sup>27</sup> 'Islam and the West: At the Crossroads', speech at the Oxford Centre for Islamic Studies, 24 May 2004

- That political reform should be encouraged through a regional approach, rather than the US preference for an emphasis on strengthening bilateral relations with select states in a way that foments national rivalries.

BMENA appeared then to signal a victory for European governments, and indeed Arab regimes. Despite this, tensions remain and European criticism of new US initiatives in the Middle East has abated only slightly. For some observers, the BMENA has merely 'papered over differences' between America and Europe.<sup>28</sup> Many, especially in France still perceive the BMENA as too American in design.

But are Europeans still right to be so concerned?

Since 2002 MEPI has made available \$264 million, roughly a third of which has been spent on political aid projects.<sup>29</sup> The largest slices of funding have gone to projects on education, women's empowerment, social community development and "civic education" projects.<sup>30</sup> Principal deputy assistant secretary of state, Elizabeth Cheney – in charge of implementing the MEPI – argues that the latter has a "grass-roots" orientation.<sup>31</sup> The 2004-5 review of US democracy assistance activities in the Middle East reveals that funding priorities have been: training on human rights standards for coast guard and border security forces; links between local governments and "citizen groups"; the training of municipal level officials in public administration; and the combating of child labor.<sup>32</sup>

In addition to this grass roots approach, MEPI has moved much funding away from civil society support towards channeling funds through projects undertaken in cooperation with governments.<sup>33</sup> This combination of local-level community projects, on the one hand, and governance and administrative capacity-building carried out on a government-to-government basis, on the other hand, is remarkably similar to European funding profiles – including, indeed perhaps especially, that of the French government.

On the delicate issue of engaging with Islamists, the US has been as cautious as Europeans in including faith-based groups within reform projects. A senior US official was quoted as clarifying that the US was willing to talk only to those Islamists that renounced violence and were already represented in parliaments – of course excluding the large swathe of banned and most firmly pro-democratic groups and parties.<sup>34</sup>

Some elements of US policy have taken on a Barcelona process-like quality. This suggests some degree of European influence in the design of new American initiatives, with some recognition in Washington that democracy policies need to be predicated on a broader

---

<sup>28</sup> Yacoubian M. (2004) *Promoting Middle East Democracy I: The Transatlantic Dimension*, USIP Working Paper, forthcoming: 2

<sup>29</sup> Council on Foreign Relations (2005) *In Support of Arab Democracy: Why and How* (New York, CFR): Appendix F: 65

<sup>30</sup> For an overview of US funding, see Hawthorne A. (2004) *Middle East Democracy: Is Civil Society the Answer?*, Carnegie Working Paper no. 44

<sup>31</sup> Interview with Elizabeth Cheney, *Arab Reform Bulletin* 3/3, April 2005

<sup>32</sup> US State Department (2005) *Supporting Human Rights and Democracy: The US Record 2004-5*

<sup>33</sup> Coffman Wittes T. (2004) 'The Promise of Arab Liberalism', *Policy Review*, June/July: 69

<sup>34</sup> *Al Hayat*, 22 June 2005

and deeper range of economic and social engagement in the Middle East. The Bush administration has introduced plans to create an US-Middle East free trade area by 2013, explicitly linking economic and political reform objectives. Negotiations for US bilateral free trade agreements have so far been taken forward with Bahrain, Jordan, Tunisia and Morocco. The latter has been made eligible for funding from the Millennium Challenge Account - the only Arab state to have been granted this status – offering the prospect of bilateral development assistance and presented as an instance of financial ‘reward’ for progress on political reform: this of course precisely the kind of approach the EU has urged on the United States.

And what of the frequent European admonishment that democracy ‘cannot be imposed’? The experience of Iraq might undoubtedly be seen as justifying such a warning. But, throughout the rest of the Middle East, far from seeking to impose democracy the US has so far remained rather "soft" on its authoritarian allies:

- The US has had little resort to punitive policy instruments in response to democratic reversals. Its new policy initiatives do not include provisions for a systematic use of aid and trade sanctions specifically as a democracy promotion tool.
- After the Algerian presidential elections of 2004, in which president Bouteflika was reelected with an improbably high vote of over 80 per cent, the US and French governments offered remarkably similar endorsements for Bouteflika.<sup>35</sup> The strength of the US security alliance with Bouteflika has attracted comment. A February 2006 visit by Donald Rumsfeld to Algeria, as well as Morocco and Tunisia, was focused almost exclusively on counter-terrorist cooperation, with mention of human rights concerns conspicuously absent. (The US has led a \$500 million Trans-Saharan Counter-Terrorist Initiative, which dwarfs democracy assistance funding).<sup>36</sup> This US approach is not without echo of long-standing French engagement with the Algerian political elite.
- Across the Middle East, the US has increased security cooperation with incumbent regimes. In Yemen, it has been US and French policy that have shared the most striking similarities: while the US increased military aid to Yemen from \$200,000 in 2001 to \$2.7 million in 2003, in February 2005 France and Yemen signed a new military and security cooperation agreement, with Paris providing equipment and manpower for joint Franco-Yemeni patrols in the Red Sea.<sup>37</sup>
- US criticism of Saudi Arabia increased after 9/11, but has since diminished in the face of the wave of terrorist attacks within Saudi Arabia during 2003 and 2004. The State Department has launched an initiative to revitalize commercial links between the US and Saudi Arabia.<sup>38</sup> In May 2005, three Saudi reformists were given long prison sentences, one week after crown prince Abdullah's meeting with president Bush at which discussion on human rights issues was put aside in order for discussions to focus on the effect of record high oil prices. Indeed, EU diplomats complain that the weakening of US criticism has been such that Saudi Arabia has lost interest in making the compromises requisite to concluding a new agreement with the EU.
- Far from ostracizing Libya, the US has raced with European governments to find new ways of engaging with colonel Qaddafi, in the wake of the latter's December 2003 agreement

---

<sup>35</sup> *Le Monde*, 11 April 2004

<sup>36</sup> *Financial Times*, 15 February 2006

<sup>37</sup> *Daily Star* 28 February 2003

<sup>38</sup> *Financial Times* 10 February 2005

to abandon WMD development. While difference over Iraq have dominated the headlines, this long-time source of transatlantic tension has turned into an example of EU-US similarity, with both actors prioritizing an undoubted advance on WMD concerns over Libya's human rights situation.

- While US policy has tightened in relation to Syria's chemical weapons development, the issue of movements of jihadists across the Syrian border into Iraq, as well as Syrian meddling in Lebanon, the Bush administration has more recently insisted that it is seeking "change in regime behavior not regime change" in Damascus.

Ironically, perhaps the most high profile and significant instance of transatlantic cooperation has been that between France and the US over recent events in Lebanon. Paris and Washington jointly lead the way on UN resolution 1559, and since Syrian troops withdrew in May 2005, the French government has pointed to new coordination between France, Britain and the US on removing Syria's "residual presence" in Lebanon.<sup>39</sup> Paris took the lead in pressing the caretaker Lebanese government to issue an invitation to EU election observers, and the decision to send a European team was coordinated with the US administration, which as a consequence agreed to stand aside. Since the elections, France has been the European state most explicitly critical of the share of power accorded to pro-Syrian forces, and Paris has led further initiatives aimed at further reaching political reform in Lebanon.

## Irreconcilable differences or nuances?

These instances of convergence and of US approximation to EU-type approaches might be seen as partly assuaging European concerns. At the same time differences appear to have persisted, and in relation to some current policy challenges might even be on the verge of becoming of a more serious nature.

First, American and European rhetoric still often differs. American references to 'spreading freedom' contrast with the tendency of EU documents and policy statements to couch aims in terms of "governance" and "modernization". Many EU diplomats still admit to a reluctance to talk explicitly in terms of 'democracy promotion' preferring apparently more anodyne terms such as "societal adjustment". This is often referred to as evidence of key divergence. The truth is probably not as stark as this: European officials also acknowledge that they see the basic aims underlying the different language to be largely the same. Moreover, some national governments have been more comfortable to phrase their aims in terms of "democratic values" and 'freedom' – the British government, and Tony Blair in particular stand out in this regard.<sup>40</sup> Even the European Commission in its communication on the Barcelona process's tenth anniversary presented was far more explicit than hitherto that support for "democracy" should be the central aim of the Euro-Mediterranean Partnership during the next five years.

In short, the rhetorical divergence remains a point of contention, albeit with some caveats. While the US discourse has the value of, arguably, resonating more with populations in the Middle East, European discourse seeks to present reform aims in a form more palatable to regimes.

---

<sup>39</sup> Quai d'Orsay statement, 28 June 2005, [www.diplomatie.gouv.fr/actu](http://www.diplomatie.gouv.fr/actu)

<sup>40</sup> Tony Blair, Mansion House speech, November 2004; Straw J., 'A Partnership of Wider Freedom', speech to the Center for Strategic and International Studies, 18 May 2005

Second, in some instances, US criticism of authoritarian regimes has become less cautious than European reaction. Egypt is probably the clearest example of this. The US response to Ayman Nur's imprisonment was less cautious than that of the European Union; senior Bush personnel have been more openly critical of continued electoral manipulation, including in the parliamentary elections at the end of 2005; and frustration with president Mubarak's disinclination to contemplate genuine reform has discouraged the US from further pursuing free trade negotiations. US criticism of president Bin Ali's victory in Tunisia's October 2004 elections was also less hedged than, especially southern, European reaction. Again mitigating the significance of these differences, the US has not in practice compromised in military and security cooperation with either of these two countries.

Perhaps most significantly, the US (under both the Clinton and Bush administrations) declined to see value in softening a hard-line approach towards Iran in order to engage with the self-defined 'reformists' linked to president Khatami. Both the EU and US have been strongly critical of the conservatives' reassertion in Iran - and of the banning of reformist candidates from the 2005 elections that facilitated this reassertion - but European positions towards president Ahmadinejad have been slightly less vitriolic. Until very recently, the EU acknowledged itself to be more willing to subordinate human rights concerns to efforts on the WMD dossier.

Third, the US has begun to search for more 'forward-leaning' funding mechanisms. Procedures have been introduced to allow USAID to direct democracy funds to Egyptian organizations in consultation with an independent board of prominent Egyptian activists.<sup>41</sup> In April 2005 the US announced funding of 1 million dollars for pro-democracy organizations, agreed direct with NGOs.<sup>42</sup> However, in some senses this brings the US into line with the European Initiative for Democracy and Human Rights, which has long allowed the EU to fund NGOs without the assent of governments in recipient states. The Commission has used this provision in a relatively "non-pushy" fashion, arguing that projects can rarely be run effectively in carried out in direct opposition with governments – they cite Tunisia as an example. At present this issue is not one of major divergence, although it could be an area where a gap opens up in the future between the US and European donors. Intimations are rumored at the time of this writing that the Bush administration is seeking to open large scale funding for Iranian dissident networks; this would constitute a major parting of the ways with the EU, to the extent that even the European governments most critical of Iran have expressly eschewed direct support for student and other opposition movements.

Fourth, there remains concern over the US's bilateral approaches to individual states cutting across EU regional approaches. The US's prioritization of relations with Morocco is seen as unhelpful to the vital aim of lowering tensions between Morocco and Algeria. After the signing of an US-Bahrain free trade agreement in September 2004, Saudi Arabia threatened to impose new tariffs against Bahrain in response; this has undermined GCC unity, the whole essence of the EU's strategic approach for over a decade. And yet the EU itself has begun to explore ways of intensifying relations on a bilateral basis with individual Arab states, in particular through the European Neighborhood action plans. Indeed, the latter are probably the most advanced and detailed frameworks for democracy-related initiatives so far developed through the European Union.

---

<sup>41</sup> Council on Foreign Relations (2005) *In Support of Arab Democracy: Why and How* (New York, CFR)

<sup>42</sup> *Democracy Digest* 2/5, April 2005: 5

In sum, few of what are normally seen to be the standard differences between the EU and US look quite as stark as they are often assumed to be. This is not to argue that there is complete harmony of strategy, or that *other* elements of US policies in the Middle East do not present more intractable problems for European governments. Nor is it to make a normative judgement on the nuanced nature of such differences. It is rather to observe that on the specifics of democracy promotion policy, recent years have witnessed at least as much convergence as divergence between the EU and US. There are areas where policy differences might now be about to widen; but hitherto differences have been more qualified than might be suggested from 'surface level' transatlantic disputes, or from emotive press comment.

## Hardening European Soft Power?

The "partnership" approach has often been justified and advocated as the EU's "comparative advantage" over the US.<sup>43</sup> There is still a tendency on the part of European diplomats to argue that a significant difference with the US lies in the fact that "we are inside the region", this requiring from the EU a less confrontational and gradual approach.

A paradox has become increasingly apparent: in many parts of the Middle East, Europe's diplomatic, economic and development aid presence has been thicker, and in some places Europe has had a longer experience in political reform support; and yet what has clearly been witnessed is Europe reacting to US initiatives, but much less awareness in US policy-makers' minds of how their policies relate to the details of European political strategies.

In a number of ways, the nature of Europe's reaction to new US activity has driven it towards a more concerted effort in relation to promoting Middle Eastern democracy. This has not always been the case; in some aspects of policy, the elaboration of new US policies has encouraged a "softening" of European approaches. But, the common tendency to see this latter as the *only* dynamic presents a partial picture of European responses to US initiatives.

The EU's new Strategic Partnership with the Mediterranean and Middle East was based on an initial Franco-German proposal, forwarded primarily as a response to the US's original GMEI proposal.<sup>44</sup> Supporting this and other proposals - in particular at present through the Barcelona process - the UK has stressed a European dimension to reform efforts in part to regain some EU unity and distinctiveness in the wake of the Iraq invasion.

Some diplomats in the EU refer to the Eastern European experience. As is well documented, many in this region were left with the impression – whether justifiably or not – that the EU was slow to react when democratic opportunity appeared and that democracy's eventual success owed more to the US. If politics are beginning to change in the Middle East - this argument runs - European governments need to position themselves to avoid a repeat occurrence. When asked what he considered to be the main difference between US and EU approaches to political reform in the Middle East, one senior official replied: we "still have no policy for the day after [a change in regimes]".

---

<sup>43</sup> Commission of the European Communities, *European Security Strategy – Options for an EU Strategy towards the Middle East*, March 2004, p.1

<sup>44</sup> Koch C. (2005) 'GCC-EU Relations', in Gulf Research Center, *Gulf Yearbook 2004*: 226

Some member states have increasingly pressed for the EU to move beyond its traditional "Mediterranean" focus and develop a Broader Middle East policy capable of giving it a meaningful influence over reforms in the states "East of Jordan". The idea increasingly debated in Brussels is that of bringing the EMP, GCC states, Iraq, Iran and Yemen together into a single strategic framework. Spain has been the main obstacle to this notion, the strongest defender of the EU retaining a primary focus on the Barcelona process. France could prove to be the swing state in this debate, with Paris enjoying presence throughout the broader Middle East, while still concerned that the latter concept carries too much of an American flavor.

Some prominent analysts have gone as far as suggesting that European policies have become so US-mimickingly hard-line that therein lie the roots of the current hostility of Muslim reactions to the "cartoon crisis".<sup>45</sup> While this overstates the case, even in some of the hardest cases European "soft power" has increasingly gone beyond a purely economic and alliance-based approach. Syria and Palestine provide two examples of this.

Syria appeared to represent one of the clearest cases of division between a European proclivity for positive engagement and a US policy of threat and coercion. The gradual tightening of US policy against Damascus has strongly conditioned European strategy. Implementation of the EU-Syria association agreement has been put off, first in relation to WMD concerns and, since late 2004, due to events in Lebanon. But some focus on gently pushing reform in Syria has also emerged.

A number of EIDHR projects in Syria were initiated in 2001, convening networks to support peoples' involvement in local level decision-making and funding training, educational work and publications on human rights. A new 2 million Euro tranche of MEDA funding was later allocated to assist decentralization in Syria. The European approach has laid primary emphasis on strengthening the position of reformists within government and the capacity of modernizing ministries, such as Labor and Social Affairs. To this end the French government has provided administrative reform experts to cooperate on strengthening the presidential office, and the Commission has begun to divert funds in a similar direction.<sup>46</sup> France has also initiated a program on judicial reform; the UK has supported reform dialogue with what are judged to be Syria's most promising modernizers, and has also offered assistance on reforming the governance of Syria's nascent financial markets.

In June 2004 the Commission released a 40 million Euros grant for Syria small businesses and coordinated a seminar in Damascus on improving conditions for European investment. The Commission has since launched an 80 million Euros economic and social support program for 2005-6, which listed a number of reform-related and institution-building commitments: support for a national level small enterprises lobby; focus on creating "a more supportive regulatory framework" for civil society; and an aim to strengthen civil society, measured by increased dialogue between the government and NGOs and an increase in the number of NGO registrations. A new 0.5 million Euro call for democracy and human rights micro-projects in Syria was launched at the end of June 2005 – this delayed from the 2004 budget, and the subject of pressure from the European Parliament – with priorities identified as "women, children and people with special needs." Reports have also emerged that the opposition Reform Party of Syria has been in dialogue with some Brussels-based European

---

<sup>45</sup> See O. Roy, in *El Pais* 8 February 2006.

<sup>46</sup> International Crisis Group (2004) *Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges*, Middle East Report no. 24, February: 20-21

diplomats.<sup>47</sup> All this would seem to add up to more than a purely containment based approach to Syria.

Similarly in Palestine, well before Hamas' victory in the January 2006 elections the EU had toughened its focus on institutional reform. For long the perception was that the US's direct criticism of Yasir Arafat stood diametrically opposed to European backing for the late PLO chairman. It is true that the EU rejected president Bush's insistence that institutional reform occur prior to final settlement negotiations and the notion of democratic reform being promoted primarily as a means of "getting Arafat out." Yet the EU has, since 2001, incrementally ratcheted up the use of political conditionality, holding back funds until reforms to the judiciary, the structure of the electoral commission and the security forces were forthcoming. The EU observer mission to the January 2005 presidential elections was critical of continued Fatah dominance and manipulation: indeed more so than the US reaction, which appeared more clearly to back Mahmoud Abbas in preference to less pliant alternatives such as Marwan Barghouti. The EU also worked hard to press the US to move towards resuming its direct assistance to the PA.<sup>48</sup> EU officials argue that they have developed a broader and more reformist approach to security sector cooperation than the US - this as president Bush dispatched a new team of security advisors to the Occupied Territories.<sup>49</sup>

The US was widely seen as keener on the postponement of the Palestinian parliamentary elections in July 2005; the fact that this delay (to January 2006) was announced immediately after Abbas' meeting with president Bush in Washington led to speculation that the US had actively leant on the Palestinian leader to postpone the poll.<sup>50</sup> European ministers claimed that they had wanted the elections to go ahead, and subsequently urged the PA to "set as soon as possible a date for the organization of free and fair legislative elections."<sup>51</sup> In the run up to the January 2006 poll, both the US and EU at least formally pressed Abbas not to consider further delay, even as it became clearer that a strong Hamas showing (if not victory) was likely.

At the time this writing it is too soon to determine whether a major transatlantic breach will now open in respect of reactions to the Hamas victory. Rhetorical responses have been notably similar in insisting that Hamas clearly signal a commitment to non-violence, and there appear to be few differences over democracy-strengthening per se. Where divergence appears latent is on the question of whether funding should be continued to this newly democratic government led by a party still listed as a terrorist organization. The Bush administration has signaled that it is impatient to expedite a withdrawal of assistance. European governments have claimed to be keener to retain funding at least until the precise make-up of the new Palestinian government is known, while searching for creative means of shifting support away from direct backing for governmental authorities for instance to civil society partners. They also express pessimism, however, that Hamas will in practice provide the EU sufficient leeway to pursue this path. The "dealing with Hamas" challenge is likely to become the focal test case for transatlantic relations during 2006, if one where the issue of

---

<sup>47</sup> *Middle East International* no. 748, 15 April 2005 and no. 752, 10 June 2005: 25

<sup>48</sup> Patten C. (2003) 'A roadmap paid for in euros', *Financial Times* 16 July 2003

<sup>49</sup> EU Council Secretariat, *EU assistance to Palestinian civilian police*, Background note 20 April 2005

<sup>50</sup> *Middle East International* 752, 10 June 2005: 4-5

<sup>51</sup> Council Conclusions, 16/17 June 2005: 37

democracy promotion remains somewhat distorted and eclipsed by specificities relating the Arab-Israeli conflict.

## Towards a Middle Ground?

Against the backdrop of this balance between transatlantic divergence and convergence the challenge faced by both the EU and US is to stake out a "middle ground", between the two extremes of, on the one hand, heavy-handed imposition of democracy; and, on the other hand, unconditional cooperation with authoritarian regimes and the purely indirect approach of arguing *inter alia* that economic and cultural reform are sufficient to foster political reform. The EU and US commence this challenge from different starting points and with different comparative advantages: the EU with its network of institutionalized relations, the US with its greater diplomatic weight and (often) agility. But, in some senses, both find themselves obliged to correct the manifest shortcomings that have rendered their respective policies equally ineffective so far, and to address the same challenges in finding effective policies that occupy the "middle ground". Challenges that include the questions of:

- How to put meaningful pressure on Arab regimes, while both the EU and US remain reluctant systematically to deploy punitive measures;
- How to broaden the range of civil society interlocutors to embrace the most credible and firmly embedded opposition groups, that might include faith-based groups;
- How more effectively to dovetail external support to internal reform momentum, particularly at the regional or sub-regional level;
- How to help in ensuring that possible political change is underpinned by economic and social modernization;
- How to work with governments in a manner that helps fashion stable or pacted processes of transition, without cooperation in the softer areas of reform simply being appropriated by regimes in a way that sucks these initiatives dry of their broader reform potential;
- How to ensure that the inevitable strengthening of counter-terrorist cooperation with Middle Eastern authorities acts as an entry point, and not an obstacle to security sector reform.

These challenges relating to democracy promotion in the Middle East are common enough to render potentially fruitful an effort to strengthen EU-US shared deliberation. This is not to argue for a merging of policies into common transatlantic strategies; this would be neither realistic nor desirable. It is, rather, to caution that whatever differences there have been between the EU and US on democracy promotion strategy, these pale in significance relative to the *shared* failure of the two actors successfully or effectively to have made a positive impact on home-grown reform dynamics in the Middle East. In a sense, a key problem has been the very tendency to approach this debate in terms of "healing the transatlantic rift" – with some keener, of course, than others on making concessions to achieve this – rather than a primary focus on "what will work?"

As an additional concluding observation it is also necessary to return to where current tensions took root: in its present predicament, Iraq inevitably represents a kind of first hurdle to be cleared, an issue where some degree of transatlantic reconciliation to stop debates on all these kind of operational issues being so prejudicially infected. Here efforts have been made, at least at the level of political rhetoric, since June 2004 when sovereignty was

formally transferred and the EU agreed its new strategy paper for Iraq.<sup>52</sup> Many European ministerial speeches have since then professed a desire to move beyond the splits engendered by Iraq. In June 2005 the EU joined with the US in co-sponsoring an international conference on Iraq; this produced little new in terms of content but was seen as symbolically important in signaling a greater international unity of purpose. The EU has launched a rule of law mission and agreed to open an EU delegation in Iraq. In the run up to the June conference, Javier Solana suggested that, "The international consensus that has eluded us in Iraq is now in place".

President Bush and Prime minister Tony Blair are evidently keen to push forward Iraq's political process as fast as possible so as to expedite what can be seen as an "honorable" departure of coalition troops: in the words of Tony Blair, "The exit strategy is a democratic Iraq." A key question is whether all this suffices for France itself "honorably" to move beyond recent divisions, and begin to judge the merits of transatlantic cooperation strictly on the merits of each thematic case. Applied to the thematic case of democracy promotion, such an approach might prove to be both more fruitful and mutually beneficial than has most commonly been argued and perceived, especially in France.

During his April 2005 visit to Brussels, president Bush suggested that for Europe 9/11 had represented a "passing moment" and not a trigger for the kind of fundamental change visited upon US foreign policy. After terrorist attacks in Madrid and London it can no longer be argued, however, that a European reassessment is properly any less urgent than that undergone in the US.

---

<sup>52</sup> Commission of the European Communities, *The European Union and Iraq: A Framework for Engagement*, COM2004) 417