

→ POUR ALLER PLUS LOIN

L'éviction de l'Europe du Moyen-Orient

Le Moyen-Orient est en ébullition. Cette agitation se traduit par des accès de colère populaire, en Irak et au Liban, à travers lesquels les manifestants appellent à la relève de leurs dirigeants jugés corrompus et incapables. Elle se manifeste par des conflits sans perspective de règlement, en Syrie et au Yémen, qui ont favorisé l'intervention de la Turquie, de la Russie et de l'Iran.

À cela s'ajoutent les tensions persistantes entre l'Iran et les forces américaines déployées en nombre dans la région, dans le cadre de la stratégie de la « pression maximale » de l'administration Trump.

Ce sombre tableau au début de l'année 2020 contraste singulièrement avec l'optimisme qui prévalait encore en 2016, au moment de l'entrée en vigueur de l'accord sur le nucléaire iranien – Plan d'action global commun ou *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). Cet accord permettait de définir une solution négociée et vérifiable à la question du programme nucléaire iranien, écartant ainsi le spectre d'une crise de prolifération dans la région.

Le JCPOA constituait un succès remarquable de la diplomatie européenne, dont trois États membres, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, avaient lancé la négociation en 2003. Celle-ci s'était ensuite élargie aux autres membres permanents du Conseil de sécurité (Chine, Russie, États-Unis), ce qui matérialisait une sorte de consensus international autour d'un ordre souhaitable pour le Moyen-Orient.

Comment peut-on expliquer qu'un tel revirement de la situation se soit produit en moins de quatre ans, entraînant de surcroît la marginalisation des Européens dans la région ?

Une première rupture : l'affirmation de l'unilatéralisme américain

L'élection de Donald Trump a conduit les États-Unis à sortir du JCPOA en mai 2018 et à remettre en vigueur les sanctions américaines, qui ont eu un double effet destructeur : d'une part, en empêchant l'économie iranienne de retirer le bénéfice de cet accord, essen-

tiellement en reprenant la vente de pétrole et de gaz sur les marchés internationaux ; d'autre part, en dissuadant les entreprises européennes de reprendre pied sur le marché iranien, sous peine de s'exposer aux effets extraterritoriaux de la législation américaine.

En dépit de ses efforts pour tenter de contourner les effets des sanctions américaines, que ce soit à travers le statut de blocage ou la création d'Instex¹, l'Union européenne n'a pas été en mesure de mettre en œuvre un accord auquel elle était partie et qu'elle soutenait politiquement.

Parallèlement à leur sortie du JCPOA, les États-Unis ont élargi le champ de leurs griefs à l'égard de l'Iran, en dénonçant à la fois les activités balistiques iraniennes, l'implication de l'Iran dans les conflits régionaux, ou encore la répression menée contre les minorités ethniques et religieuses dans le pays. Ils ont engagé une « campagne de pression maximale » à l'encontre du régime iranien², combinant des sanctions ciblées, destinées officiellement à priver le régime et ses soutiens, en particulier le corps des Gardiens de la révolution, des revenus nécessaires pour financer leurs activités.

En réalité, ces sanctions étouffent l'économie iranienne et pèsent lourdement sur la vie quotidienne de la population. Elles s'appuient en outre sur une robuste posture militaire, qui s'est traduite par d'importants déploiements de forces dans la région, destinés à dissuader l'Iran de menacer la sécurité des États-Unis et de leurs alliés (Arabie saoudite, Émirats arabes unis et Israël). Ces déploiements ont donné lieu à une série d'incidents militaires, qui ont culminé avec l'élimination du général iranien

¹ L'INSTEX (*Instrument for Supporting Trade Exchanges*) est un mécanisme financier créé en janvier 2019 par le groupe E3 (Allemagne, France et Royaume-Uni). Il doit permettre aux entreprises européennes de commercer avec des entreprises iraniennes, sans recourir au dollar, en instaurant un système de troc.

² Michael R. Pompeo, « Confronting Iran: The Trump Administration's Strategy », *Foreign Affairs*, vol. 97, n° 6, novembre-décembre 2018.

Ghassem Soleimani le 3 janvier 2020, tué en Irak par une frappe ciblée américaine.

Cette démarche de puissance rompt avec la logique multilatérale, portée par les Européens, qui avait prévalu dans le cadre du JCPOA. Elle y substitue une logique de rapport de force et la recherche d'un changement de régime. Ce qui emporte trois conséquences :

- le renforcement de la ligne des plus virulents du régime iranien, qui n'avaient jamais caché leur hostilité à un accord ;
- l'incitation donnée à l'Irak à reprendre ses activités nucléaires, avec le risque de déclencher une crise de prolifération dans la région ;
- la perte du capital de confiance qui avait permis de parvenir à un accord avec la République islamique d'Irak.

Une seconde rupture : le retour de la géopolitique et des jeux de puissance

Après les printemps arabes de 2011, l'idée de voir émerger un Moyen-Orient démocratique s'est révélée illusoire. La déstabilisation des sociétés et la conflictualité qui en résulte, notamment en Syrie et en Irak, ont favorisé l'intervention de puissances étrangères.

La Russie, la Turquie et l'Irak se sont imposés comme des acteurs désormais incontournables dans ces conflits. Moscou et Téhéran ont fait basculer l'équilibre des forces en Syrie au profit du régime de Damas. Ankara, après avoir soutenu différentes milices jihadistes contre le régime syrien, s'est concentré sur la création d'une zone tampon, lui permettant de refouler les milices kurdes dans le nord de la Syrie et de l'Irak. Ces pays sont favorisés dans leur entreprise par le retrait américain de Syrie en octobre 2019, qui leur laisse le champ libre.

Dans ce contexte, l'Europe est cantonnée à un rôle de spectateur. Elle est victime de son éloignement diplomatique avec les puissances à l'œuvre, que ce soit le régime syrien, la Russie, l'Irak ou la Turquie. Plus encore, elle n'a pas de stratégie pour la région et ne dispose pas des capacités de projeter une force qui lui permettrait de s'imposer dans ce jeu.

Il est difficile d'imaginer que les Européens interviennent seuls et en l'absence d'un mandat des

Nations Unies, objectif qui paraît peu vraisemblable après le précédent libyen de 2011. Une implication directe dans la gestion de la crise lui permettrait pourtant de rééquilibrer sa relation avec Ankara, avec qui les points de friction se multiplient, notamment autour de Chypre et des activités de forages gaziers en Méditerranée orientale, déclarées illégales par le Conseil européen.

Dans l'immédiat, l'Europe redoute de subir les conséquences migratoires des opérations militaires en cours à Idlib, où sont piégés environ 2,5 millions de Syriens, et du projet turc de création d'une zone tampon dans le nord-est de la Syrie, qui se traduirait par un exode de la population kurde vivant dans cette zone³.

La méthode européenne en question

Au-delà du succès diplomatique que constituait la formalisation de cet accord, le JCPOA concrétisait la vision des relations internationales portée par l'Union européenne, privilégiant la recherche de solutions gagnant-gagnant aux jeux à somme nulle. Cette parenthèse s'est rapidement refermée, mais révèle plusieurs insuffisances du côté des Européens : avec le rétablissement des sanctions secondaires extraterritoriales des États-Unis en novembre 2018, les Européens ont pris conscience de leur incapacité à contrer les leviers dont disposent les États-Unis, à travers la puissance du dollar et la centralité de leur marché.

Les difficultés rencontrées ont aussi révélé la fragilité du consensus à vingt-huit. Les perspectives d'ouverture du marché iranien ont fait que la concurrence commerciale entre États membres a très vite pris le pas sur l'unité. Cette situation n'a pas échappé aux États-Unis, qui ont instrumentalisé les divisions internes des Européens, en organisant, en février 2019 à Varsovie, une « conférence pour la promotion de la paix et de la sécurité au Moyen-Orient », dirigée contre l'Irak.

Ces divisions entre Européens se manifestent aussi sur la question israélo-palestinienne. L'approche européenne se fonde traditionnellement sur le

³ Fabrice Balanche, « Latest battle for Idlib could send another wave of refugees to Europe », *The Washington Institute for Near East Policy*, 10 février 2020.

respect du droit international et du cadre de référence institué par les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'accueil que les Européens ont réservé au plan de paix présenté par l'administration Trump en janvier 2020 a illustré les divergences croissantes entre États membres, qui ont empêché l'adoption d'une déclaration à Vingt-Sept, condamnant ce plan. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, a alors adopté une déclaration séparée rappelant l'attachement de l'Union européenne au droit international ainsi qu'à une solution à deux États.

En dépit du caractère chaotique de la politique américaine, la tendance consiste en un retrait plus ou moins complet, plus ou moins ordonné de la région, pour se consacrer à la rivalité avec la Chine en Asie du Sud-Est. Ce scénario laisse entrevoir la solitude stratégique de l'Europe, face à des États, tels que la Russie, la Turquie et l'Iran, qui cherchent à remettre en cause l'ordre international hérité de la guerre froide⁴.

Les Européens, qui s'en étaient traditionnellement remis aux États-Unis pour jouer le rôle de gendarme dans la région, ne sauraient rester spectateurs des transformations, qui s'opèrent à leur périphérie immédiate, sauf à prendre le risque d'accroître leur dépendance à l'égard des puissances régionales maîtresses du terrain, et de s'exposer au chantage. Il est donc dans l'intérêt de l'Union européenne de participer à la stabilisation de cette région, en imposant des conditions conformes à ses intérêts. Pour cela, elle doit s'en donner les moyens.

Éric-André Martin *

* Conseiller des Affaires étrangères, il contribue aux travaux de recherche de l'Institut français des relations internationales (Ifri) sur les questions européennes. Il a publié récemment : « La politique des sanctions de l'Union européenne. Ambition multilatérale contre logique de puissance », *Études de l'Ifri*, Ifri, septembre 2019.

⁴ Walter Russel Mead, « The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers », *Foreign Affairs*, vol. 93, n° 3, mai-juin 2014.