

Un nouvel élan pour les relations transatlantiques ? Les discours, les faits...et l'Iran

par **Bernard Adam**, directeur du GRIP
Federico Santopinto, chargé de mission au GRIP, et
Michel Wery, chargé de recherche au GRIP

17 février 2005

Synthèse

1. *Les visites de la Secrétaire d'Etat Condoleezza Rice et du Président Georges Bush en Europe sont-ils le signe d'un changement de politique extérieure des Etats-Unis ? De part et d'autre de l'Atlantique, il existe une volonté manifeste de rapprochement. Mais de nombreuses questions subsistent. Certains discours semblent indiquer une ouverture américaine face aux conceptions défendues par les Européens, mais d'autres confirment une certaine continuité dans la doctrine américaine. Au-delà de la rhétorique, ce seront les faits concrets qui pourront indiquer si nous assistons à un changement ou une continuité de la politique américaine.*

2. *Les premiers demandeurs du rapprochement sont les Etats-Unis. Malgré le succès des élections en Irak, la situation militaire sur le terrain est catastrophique. L'enlisement actuel n'avait pas été prévu par les dirigeants américains qui pensaient que les opérations militaires seraient limitées et sans trop de dommages. Après 20 mois de guerre, il y a eu 1.100 morts parmi les soldats américains, plus de 10.000 morts parmi les policiers irakiens et environ 100.000 morts au sein de la population civile. Les Américains ont besoin de leurs alliés européens parce qu'ils sont incapables militairement et financièrement d'assumer les conséquences de leur entrée en guerre en Irak. L'Irak reste le premier dossier sur lequel les Américains et une majorité de pays européens restent divisés.*

3. *En revanche, il semble qu'un rapprochement se dessine sur le conflit israélo-palestinien. Après quatre années d'absence – à part leur soutien à la politique du gouvernement israélien – les Etats-Unis commencent à s'impliquer dans la recherche d'une solution équilibrée. Le retour américain sur la scène israélo-palestinienne est sans doute dicté par l'évolution des réalités politiques palestiniennes (décès d'Arafat, élection du modéré Abou Mazen à la tête de l'autorité palestinienne) et israéliennes (retrait de la bande de Gaza, entrée des travaillistes au gouvernement), qui permettent d'envisager un nouveau processus de négociation.*

4. *Sur beaucoup d'autres dossiers, les discours récents montrent que les Etats-Unis restent peu enclin à modifier leurs positions différentes de celles de l'Union européenne. Citons notamment la Chine, Cuba, la Cour pénale internationale ou la ratification du Protocole de Kyoto.*

5. La question de l'Iran sera sans doute la plus importante dans les relations euro-américaines dans les prochains mois. Face aux ambiguïtés des déclarations des responsables iraniens, soupçonnés de vouloir développer un programme nucléaire militaire, les Européens ont privilégié la voie de la négociation afin que l'Iran respecte le Traité de non-prolifération nucléaire. Les discours des responsables américains restent fort menaçants puisqu'ils n'excluent pas des opérations militaires. Il paraît peu plausible que les Américains lancent contre l'Iran une opération analogue à celle menée en Irak (les forces iraniennes sont bien équipées et les Américains n'ont pas les moyens de se lancer dans une deuxième guerre). Par contre, ils pourraient envisager de mener des bombardements ciblés sur certaines installations, soupçonnées d'être utilisées dans le programme nucléaire de l'Iran. Relevons que la plupart des opposants à l'actuel gouvernement iranien considèrent qu'une telle action militaire américaine aurait pour conséquence de renforcer le camp des conservateurs qui se présenterait comme victime d'une agression étrangère et qui pourrait renforcer sa popularité au sein de la population iranienne.

6. Les Américains donnent l'apparence de devenir moins unilatéraux dans leurs actions internationales, suite aux difficultés qu'ils rencontrent en Irak. Mais ceci ne signifie pas encore qu'ils optent pour un multilatéralisme, dans le cadre d'institutions comme les Nations Unies, à l'instar de la politique de l'Union européenne. Les Américains restent partisans d'alliances variables en fonction des lieux et des problèmes, ce qui leur permettra de garder un leadership dans les décisions. Par ailleurs, l'usage de la force reste, malgré certaines nuances dans les discours, considéré comme l'un des outils « normaux » au service de la politique extérieure des Etats-Unis. Mais le cours des événements (difficultés persistantes en Irak, ouvertures israélo-palestiniennes, succès européen en Iran), pourrait amener les Européens à faire évoluer les Etats-Unis vers une politique moins unilatéraliste et moins belliciste.

Introduction

Premier voyage à l'étranger depuis sa réélection, la visite de George W. Bush auprès des institutions européennes ce 22 février 2005 représente une nouveauté dans l'histoire des relations transatlantiques. Jamais un président des États-Unis ne s'était déplacé à Bruxelles et au Luxembourg pour y rencontrer l'Union européenne. L'objectif de ce voyage, qui sort du cadre classique des sommets UE-USA qui se tiennent une fois par an, ne fait pas de mystères : après les profonds désaccords qui s'étaient manifestés autour de la guerre en Irak, il s'agit maintenant de donner au monde une meilleure image des relations euro-américaines[1].

Le contexte dans lequel ce sommet extraordinaire se tient est indiscutablement favorable : la reprise du dialogue israélo-palestinien et les élections en Irak sont autant de facteurs susceptibles de favoriser une coopération plus étroite entre les deux rives de l'Atlantique. Pourtant, les experts en la matière s'accordent à dire que, sur le fond, les approches divergentes des deux alliés occidentaux restent intactes. Afin de mieux comprendre l'état actuel des relations transatlantiques, cette note d'analyse entend passer brièvement en revue les nouveaux propos qui accompagnent le sommet UE-USA, pour les rattacher, dans un deuxième temps, aux problèmes de fond qui alimentent les désaccords entre les deux alliés. Le but de cet exercice est de comprendre l'évolution des faits et non pas seulement celui des déclarations. Le cas iranien servira d'exemple.

Des discours ambivalents

Depuis la cérémonie d'investiture du président des États-Unis le 20 janvier 2005, les discours conciliants de l'administration américaine vis-à-vis de l'Europe se sont succédé. Le plus marquant et le plus remarqué a sans doute été l'audition de Condoleezza Rice au Sénat le 18 janvier 2005, lorsque le nouveau Secrétaire d'État américain a proclamé solennellement qu'il était temps de revenir à la diplomatie. Après quatre ans d'unilatéralisme, cette phrase a suscité bien des espoirs dans les capitales européennes. Le récent voyage du Secrétaire d'État en Europe s'est tenu sur le même registre. Condoleezza Rice a choisi symboliquement Paris pour proposer officiellement aux alliés européens d'ouvrir un nouveau chapitre dans leurs relations avec Washington. Fait marquant, elle s'est hâtée de préciser que les États-Unis souhaitent une Union européenne forte et intégrée, confirmant, par ce biais, l'attention croissante que l'administration américaine porte aux institutions

européennes lorsqu'elle se tourne vers l'Europe. Les propos conciliants venant d'Outre-Atlantique n'ont pas été prononcés seulement par Mme Rice. Lors du discours d'inauguration de son nouveau mandat (20 janvier 2005), Bush avait directement fait référence à l'Union européenne plutôt qu'à la seule Europe. Deux semaines plus tard, au moment de prononcer, face au Congrès, son allocution annuelle sur l'état de l'Union (2 février 2005), le président des États-Unis avait expressément reconnu l'importance de s'attaquer aux causes profondes du terrorisme, venant ainsi à l'encontre d'un principe souvent évoqué dans les capitales européennes et à Bruxelles.

De telles déclarations laissent-elles supposer, pour autant, l'existence d'une volonté, de la part des États-Unis, d'adopter une approche plus encline au multilatéralisme, et donc à la concertation avec l'Europe ? Le désir de renouer le dialogue est indéniable et a été clairement exprimé par Condoleezza Rice lors de son séjour en Europe. Pourtant, parallèlement, les mêmes déclarations d'ouvertures citées ne manquent pas d'ambiguïté quant aux réelles intentions des États-Unis. On constatera, en premier lieu, que l'habitude de G.W. Bush d'identifier et de désigner publiquement, et surtout unilatéralement, les pays qui représentent « le mal » au sein de la communauté internationale est restée inchangée. Si en 2002, trois États avaient été identifiés comme faisant partie de « l'axe du mal » (l'Iran, l'Irak et la Corée du Nord), en janvier 2005 Mme Rice et M. Bush ont accusé six pays de constituer « les postes avancés de la tyrannie » (l'Iran, la Corée du Nord, la Biélorussie, le Zimbabwe, Cuba et Myanmar). Trois de plus qu'en 2002, dont Cuba, un pays avec lequel l'UE a décidé de renouer le dialogue afin d'y encourager des pratiques plus tolérantes vis-à-vis des opposants. Or, l'identification solennelle et unilatérale par les États-Unis des ennemis et des menaces communes au monde libre paraît contredire la volonté, affichée en parallèle, de dialoguer avec l'Europe : cette pratique aura en effet pour inévitable conséquence de prescrire aux alliés l'agenda international des années à venir.

Les récents discours officiels de Washington présentent d'autres ambiguïtés à l'égard de l'Europe. Après avoir déclaré la guerre à la tyrannie dans le monde, Bush a précisé, toujours dans son allocution sur l'état de l'Union, que l'engagement de son pays au nom de la liberté se ferait à travers **des** coalitions créées pour vaincre les défis internationaux. Aucune précision n'a été apportée quant à la nature des coalitions mentionnées, ce qui pourrait laisser présager la création d'alliances ad hoc formées en dehors des institutions internationales classiques (telles que l'Onu ou l'Otan). Quelques jours après le voyage de Condoleezza Rice en Europe, Donald Rumsfeld semblait confirmer cette hypothèse. Lors d'une conférence à Munich[2], le secrétaire de la Défense a affirmé que le principe de l'administration américaine selon lequel les missions déterminent les coalitions et non le contraire restait d'actualité[3]. Bien que, globalement, Rumsfeld se soit montré conciliant envers ses homologues européens, une telle déclaration, prononcée après que Gerhard Schroeder avait proposé de renforcer le rôle de l'Otan en tant que forum de consultation politique[4], laisse supposer que, si les États-Unis entendent se rapprocher de l'Europe, la politique unilatérale adoptée lors de la guerre en Irak ne sera néanmoins pas abandonnée aussi facilement.

L'état actuel des relations transatlantiques

Face à l'ambiguïté et aux flous des déclarations de la nouvelle administration Bush, qu'en est-il de la substance, c'est à dire de ces dossiers concrets qui divisent les deux rives de l'Atlantique ?

Certains progrès sont à noter. Par exemple, la volonté affichée par les États-Unis de s'impliquer d'avantage dans la diplomatie trouve une confirmation dans leur nouvel engagement vis-à-vis du **conflit israélo-palestinien**. Cet engagement a déjà produit des résultats concrets : l'affectation d'environ 270 millions d'euros pour soutenir l'autorité palestinienne (dont 40 millions déjà octroyés) et la nomination du général William Ward comme superviseur de l'aide aux services de sécurité palestiniens. Aux 270 millions d'euros américains s'ajoutent 250 millions d'euros récemment promis par l'UE, afin de soutenir la création d'institutions palestiniennes viables [5]. Ces enveloppes, en provenance des deux rives de l'Atlantique, semblent confirmer l'existence d'un rapprochement euro-américain après les divergences qui s'étaient manifestées quant à la crédibilité d'Arafat et à l'opportunité de soutenir l'Autorité palestinienne dont il était le président.

Un autre élément positif de la relation transatlantique peut être perçu dans la nomination de **M. Zoellick** au poste d'adjoint de Condoleezza Rice. Responsable du commerce au sein de la première administration de Bush, habitué à traiter avec l'Europe, Zoellick a la réputation d'être favorable à une

approche multilatérale et réaliste de la politique étrangère. Il est en outre un partisan farouche de l'aide au développement.

Le dossier irakien semble aussi présenter certains éléments de détente entre les États-Unis et les pays européens qui s'étaient opposés au conflit, notamment par rapport à la question de la **formation des agents irakiens**. La France, l'Allemagne et la Belgique seraient aujourd'hui disposées à participer à cette formation, à partir du moment où celle-ci ne se déroulerait pas sur le sol irakien (la France et l'Allemagne seraient prêtes à entraîner chacune 1 500 agents, respectivement au Qatar et en Arabie Saoudite).

Sur le fond, parmi ces évolutions positives de la relation transatlantique, le dossier israélo-palestinien représente indéniablement l'élément plus important. Les dossiers concrets sur lesquels États-Unis et Europe restent divisés sont néanmoins nombreux, et tout aussi importants.

Malgré les avancées récentes, le **dossier irakien** reste une source de division avec plusieurs pays européens. La France et l'Allemagne se sont longuement opposées à la présence de l'Otan en Irak. Par ailleurs, Paris (ainsi que l'opposition démocrate aux États-Unis) aurait souhaité que les Américains fixent un calendrier pour mettre un terme à l'occupation militaire. Dans leurs discours officiels, Bush et Rice ont au contraire affirmé que les conditions pour fixer un calendrier n'étaient pas encore réunies.

La **Chine et Cuba** représentent deux théâtres de la scène internationale à propos desquels Européens et Américains affichent des divergences de vues. Les États-Unis s'opposent à la levée de l'embargo des armes sur la Chine proposée par l'UE. Les conditions des droits de l'homme dans ce pays et l'équilibre régional motivent la position américaine. Quant à Cuba, ce pays est considéré par l'administration Bush comme un État voyou, inséré dans la liste des six pays qui représentent « les postes avancés de la tyrannie ». Bien que critique à l'égard du régime castriste, l'UE a au contraire adopté vis-à-vis de la Havane une politique plus conciliante et ouverte au dialogue.

La **crise au Darfour** et le jugement possible des crimes commis dans cette région a été, lui aussi, l'objet d'une discorde entre les États-Unis et l'UE. Washington propose en effet de créer un tribunal pénal international ad hoc pour juger les crimes de guerre commis dans cette région, en suivant ainsi l'exemple des tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Les États européens voudraient, quant à eux, saisir la **Cour Pénale Internationale** permanente de La Haye, qui a été instituée, notamment, grâce à l'appui politique et financier de l'UE et malgré l'opposition farouche des Américains. Des divergences étaient également apparues quant à l'interprétation de la nature des crimes en question, les États-Unis considérant que le monde était face à un cas de génocide, alors que les Européens et l'Onu parlent de crime de guerre.

Sur le **front économique**, Européens et Américains s'affrontent sur plusieurs dossiers depuis bien avant la crise irakienne. Malgré les récentes évolutions positives du contentieux concernant les aides publiques fournies à Airbus et à Boeing, les conflits commerciaux entre les deux blocs sont fréquents. Ces contentieux ont souvent des implications politiques et géostratégiques importantes. C'est le cas, par exemple, du secteur agricole, qui est un élément essentiel définissant les relations Nord-Sud. L'industrie de la culture représente un autre domaine stratégique qui oppose une partie des Européens à l'allié américain. Les États-Unis entendent soumettre ce secteur à la libéralisation commerciale encadrée par l'Organisation mondiale du commerce. Certains pays européens, parmi lesquels la France, opposent à cette idée le principe de l'exception culturelle et essayent de se protéger de l'écrasante concurrence américaine en négociant une convention pour la protection de la diversité culturelle au sein de l'Unesco (l'agence de l'Onu pour la science, l'éducation et la culture). Washington, pour s'opposer à cette démarche, multiplie les accords bilatéraux de libre-échange dans le domaine culturel et audiovisuel.

Les **questions environnementales** représentent sont une autre pomme de discorde, les États-Unis refusant de ratifier le Protocole de Kyoto sur les émissions de gaz à effet de serre, fortement soutenu par l'UE. Dans le **domaine du développement**, enfin, Washington s'oppose aux propositions françaises et anglaises relatives à la création de nouveaux mécanismes financiers permettant d'augmenter l'aide publique au développement.

Comme ce bref tableau l'indique, à l'exception notable de la question israélo-palestinienne, le poids des dossiers sources de dissensions dans les relations transatlantiques reste à ce jour important. Les thématiques économiques, environnementales ou celles liées à la Cour pénale internationale révèlent en effet l'existence de désaccords de fond face aux grands défis internationaux. Mais le dossier plus important sur lequel ces divergences philosophiques pourraient dévoiler toute leur ampleur ou, au contraire, se recomposer, est celui de l'Iran.

Le cas iranien

Au cours des deux dernières années, la gestion du dossier iranien par les Américains et les Européens s'est caractérisée par des divergences de vues importantes et des méfiances à peine voilées. Partisans d'une action diplomatique rude et agressive, les États-Unis voudraient saisir le Conseil de sécurité au plus tôt pour sanctionner le régime des ayatollahs. Le recours à la force a été éventé à plusieurs reprises par l'administration Bush et par le Président lui-même, bien que, pour le moment, il ne soit pas à l'ordre du jour.

L'Iran et la bombe : un problème à ne pas sous-estimer

L'Iran est accusé de ne pas respecter les clauses du Traité de non-prolifération (TNP) et de vouloir développer des capacités nucléaires à des fins militaires. Téhéran, qui a signé le TNP peu après son entrée en vigueur en 1970, se défend de ces accusations en affirmant que ses activités nucléaires sont purement civiles, et sont, en tant que telles, respectueuses des clauses de non-prolifération.

Des indices inquiétants semblent pourtant confirmer que le régime des ayatollahs entend se doter de la bombe atomique. Depuis 2003, l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA), chargée de veiller au respect du TNP, disposerait des preuves que Téhéran n'aurait pas respecté ses engagements (importations non déclarées de matières à implication nucléaire, découverte de sites non déclarés, présence d'uranium enrichi, transformation de matières en uranium métal, qui est particulièrement indiqué pour des fins militaires). Mais l'élément le plus préoccupant serait la mauvaise foi du régime iranien, qui aurait menti à plusieurs reprises quant à ses activités nucléaires. Ainsi, Téhéran avait reconnu avoir importé un seul type de centrifugeuse, alors que la présence d'au moins deux de ces types d'infrastructure a été avérée. En outre, l'Iran n'a fait aucun effort de transparence quant à ses fournisseurs de matières nucléaires et la finalité de nombre de ses activités dans ce domaine reste très opaque[6].

Les préoccupations de la communauté internationale sont renforcées par le fait que Téhéran dispose de missiles terre-terre très performants, susceptibles d'atteindre une cible dans un rayon de 4 000 kilomètres et d'être dotés d'une tête nucléaire. Le régime des ayatollahs ayant exprimé, à plusieurs reprises, le souhait de voir Israël rayé de la carte, la question de la prolifération des armes de destruction massive en Iran ne peut qu'être considérée comme prioritaire[7].

À l'opposé, l'Union européenne a décidé de suivre une stratégie plus encline au dialogue, qui rentre dans le cadre du principe de la conditionnalité politique de l'aide théorisé et développé par Bruxelles dans le contexte de ses relations avec de nombreuses régions du monde (dont les pays méditerranéens du Sud). Consciente de son poids économique et commercial (l'UE est le plus grand bailleur de fonds au monde en aide publique au développement et le plus important acteur commercial de la planète), depuis le début des années 90, l'Union européenne a élaboré et signé de nombreux accords bilatéraux et régionaux qui associent les questions de commerce et d'aide au développement à un dialogue politique visant à promouvoir la paix et la démocratie. Aujourd'hui, il n'existe aucune relation contractuelle entre l'UE et l'Iran, mais c'est bien dans l'éventualité d'un accord économique et commercial avec ce pays que, au nom de l'UE, la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne mènent des négociations serrées avec Téhéran pour pousser le régime à abandonner ses velléités en matière d'armement atomique.

Les négociations entre l'UE et l'Iran

Les négociations que Paris, Berlin et Londres mènent avec l'Iran au nom de l'UE (UE-3) ont abouti à un premier accord partiel en 2003, au terme duquel Téhéran s'était engagée à collaborer pleinement avec l'AIEA et à signer et ratifier ensuite le Protocole additionnel au TNP (ce document est nécessaire pour permettre à l'agence d'effectuer des inspections illimitées). L'Iran devait en outre suspendre toute activité d'enrichissement de l'uranium. De son côté, le groupe UE-3 s'engageait à collaborer avec l'Iran pour favoriser le développement du programme nucléaire civil de ce dernier et à négocier avec ce pays un accord de coopération économique et commerciale qui devait permettre au régime des ayatollahs de sortir de son isolement[8].

Si le 18 décembre 2004, l'Iran a signé le Protocole additionnel (qui n'a toutefois pas encore été ratifié), les évolutions qui ont suivi l'accord partiel ont été négatives. La coopération de Téhéran avec l'AIEA a été largement défailante, la présence d'uranium enrichi a été détectée et de nombreux autres indices ont démontré que les autorités iraniennes n'avaient pas respecté leurs engagements. En juin 2004, l'AIEA a critiqué officiellement l'attitude de l'Iran, qui, de son côté, a accusé les pays européens de ne pas respecter leurs promesses en matière de coopération. Le 18 septembre 2004, dans une nouvelle déclaration, l'AIEA admettait qu'il était impossible d'obtenir une vue claire des activités nucléaires iraniennes[9]. L'agence a à nouveau exprimé ses doutes dans une résolution du 15 novembre 2004. À cette occasion, toutefois, l'agence reconnaissait l'absence d'éléments concrets prouvant que Téhéran aurait violé ses engagements[10]. Parallèlement à cela, le 31 octobre, le parlement iranien a approuvé à l'unanimité une résolution demandant la reprise des activités d'enrichissement de l'uranium (celle-ci n'a toutefois pas de force contraignante).

Dans ce contexte confus, la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne se sont lancées dans un deuxième round de négociations avec leurs homologues iraniens. Le 15 novembre 2004, les pourparlers ont abouti à un nouvel accord, toujours de nature partielle mais cette fois plus précis (accord de Paris). L'objectif des Européens était, entre autre, celui d'obtenir le soutien de Washington vis-à-vis de leur démarche. L'accord contient l'affirmation, de la part de l'Iran, que ce pays n'entend pas se doter d'armes nucléaires. Il prévoit, en outre, un engagement ultérieur de Téhéran à ratifier le Protocole additionnel au TNP et à suspendre toute activité d'enrichissement susceptible d'avoir des implications de nature militaire (les activités d'enrichissement en question sont davantage spécifiées que dans l'accord de 2003). Le nouvel accord prévoit enfin que, une fois que l'AIEA aura certifié la suspension des activités nucléaires incriminées, l'UE se serait engagée à reprendre les négociations relatives aux relations de coopération économique et commerciale avec Téhéran ainsi qu'à coopérer dans le domaine nucléaire civil[11].

Le 22 novembre 2004, El Baradei, directeur de l'AIEA annonçait que l'Iran avait apparemment gelé ses activités nucléaires. Le 11 janvier 2005, l'Union européenne annonçait, à son tour, la reprise de négociations économiques et commerciales avec l'Iran, après plus de 18 mois d'interruption. Depuis, les problèmes et les doutes se sont succédés. Le 2 février 2005, dans une interview au Financial Times, Hossein Mousavian, chef de file des négociateurs iraniens, a accusé l'UE de ne pas respecter ses promesses en matière de coopération économique, commerciale et technologique. En réponse, les Européens ont affirmé ne pas pouvoir s'engager tant qu'ils ne seront pas sûrs que les intentions de leurs interlocuteurs sont réellement civiles. Lors de pourparlers qui se sont tenus à Genève du 8 au 11 février, l'Iran a pourtant refusé une offre de coopération technologique européenne qui lui permettrait de disposer d'un réacteur à eau légère, dont l'usage présente moins de risque d'être détourné au profit d'une éventuelle application militaire. Un troisième round de négociations, destiné à aboutir à un accord global, est actuellement en cours, le prochain rendez-vous étant fixé à Genève la mi-mars 2005.

Les États-Unis sont très perplexes face à la stratégie de l'UE, qu'ils considèrent comme molle et susceptible de lancer des signaux de faiblesses aux Iraniens. Les Européens voudraient au contraire voir les Américains s'associer à leur démarche[12]. Dans le moyen terme, l'attitude de l'administration Bush par rapport à ce dossier indiquera son éventuelle disposition à adopter une approche multilatérale et à revoir ses principes relatifs aux conditions de l'usage de la force.

À l'heure actuelle, Bush et Rice n'affichent pas de positions claires. À maintes reprises, les responsables américains ont déclaré ne pas avoir fixé de calendrier vis-à-vis de l'Iran et espérer une solution diplomatique du contentieux. Mais lors de son audition au Sénat le 18 janvier 2005, Condoleezza Rice avait admis que la question des armes de destruction massive n'étaient pas la seule composante problématique de la relation avec l'Iran. Et lorsque un sénateur républicain a posé la question d'un éventuel compromis avec ce pays, la réponse du secrétaire d'État américain a été : « ...pas avec un pays qui veut la destruction d'Israël. » Cela signifie-t-il que l'abandon du programme nucléaire par Téhéran ne serait plus suffisant pour Washington ? Les thèses exprimées par Condoleezza Rice quant à la nécessité de modifier le status quo, de promouvoir activement la démocratie au Moyen-Orient et de ne pas se contenter de vivre dans le monde tel qu'il est jettent le doute sur les réelles intentions des États-Unis en Perse et sur la possibilité qu'ils développent une politique convergente avec celle de l'UE.

Une intervention militaire américaine massive en Iran semble peu probable à l'heure actuelle, étant donné les difficultés militaires et diplomatiques que connaissent actuellement les États-Unis en Irak. En revanche, ils pourraient avoir recours à d'autres moyens, pouvant aller d'attaques militaires ciblées (à l'instar d'Israël, qui avait mené en 1981 des frappes aériennes contre les installations nucléaires de l'Irak) à des sanctions économiques.

Dans le cas d'attaques militaires, rappelons qu'entre 1900 et 2003, les États-Unis ont mené pas moins de 200 interventions à l'étranger, et que parmi celles-ci, seize à peine ont été menées avec le motif d'imposer ou de promouvoir la démocratie[13]. Or il est frappant de constater que ces dernières ont rarement engendré des systèmes démocratiques : parmi ces seize interventions, seulement quatre pays visés – dont l'Allemagne et le Japon d'après-guerre - connaissaient encore un système démocratique trois ans après le départ des troupes américaines. En outre, les actions unilatérales ont donné les plus mauvais résultats : représentant douze des seize interventions, elles n'ont donné place à un régime démocratique qu'au Panama et à Grenade - des pays de très petite taille, et où pré-existait un régime démocratique (seuls les résultats des élections étaient contestés). Il faut donc sérieusement se demander si une intervention militaire américaine en Iran n'aurait pas pour résultat de renforcer les Ayatollahs et leur régime autoritaire. Au contraire de celles des États-Unis, la position européenne à l'égard de l'option militaire reste claire : Javier Solana a déclaré le 7 février dernier qu'une action militaire dans ce pays serait désastreuse.

L'arme des sanctions économiques soulève également des questions importantes. Il est vrai que dans certains cas, de telles sanctions peuvent représenter un moyen de pression utile. Mais les nombreux échecs de ce type de politique incitent à la prudence : tout comme les attaques militaires, de nombreux embargos ont en effet produit des résultats inverses aux objectifs poursuivis, solidarissant la population autour du régime en place. L'exemple le plus proche, celui de l'Irak, a renforcé Saddam Hussein et provoqué la mort d'environ 500.000 enfants entre 1991 et 2000[14]. Il apparaît donc souhaitable de n'utiliser les sanctions économiques que selon un degré d'intensité approprié à la situation et, surtout, de privilégier tous les moyens diplomatiques avant d'arriver à cette extrémité.

Conclusions

Les États-Unis envoient ces derniers mois – et comme ils l'ont fait ces dernières années - des signaux très contradictoires, aussi bien à leurs ennemis qu'à leurs alliés. Les signaux positifs de l'engagement américain récent dans le conflit israélo-palestinien sont notamment contrebalancés par les déclarations menaçantes vis-à-vis de l'Iran. Semblant baser leur politique sur des motivations pragmatiques à relativement court terme plutôt que sur des règles établies, il ne se dégage pas de lignes d'action claires et prévisibles. L'équipe G.W. Bush II semble donc continuer de favoriser un monde instable et une gestion des crises à court terme, en faisant peu de cas de leurs alliés et du droit international.

Rappelons que, malgré les sourires et poignées de main qui seront de mise lors de la visite du président américain à Bruxelles, aucune déclaration commune américano-européenne n'est prévue à l'issue de ces rencontres. Ceci est sans doute révélateur des divergences persistantes entre les Etats-Unis et une majorité de pays européens dans plusieurs dossiers de politique internationale.

[1] Les Sommets UE-USA annuels ont été formellement institués en 1990, lorsque fut adoptée la Déclaration transatlantique. Ils se déroulent normalement au printemps ou au début de l'été de chaque année (sauf exception) et se tiennent alternativement dans la capitale du pays européen exerçant la Présidence tournante du Conseil et à Washington. Pour plus d'informations, voir le site de la Commission européenne http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/intro/index.htm.

[2] Il s'agissait de la 41e conférence sur la politique de sécurité qui s'est achevée le 13 février.

[3] Voir l'article de EuPolitix à l'adresse : <http://www.eupolitix.com/EN/Bulletins/PressReview/Items/200502/fd1687d1-fb44-4acc-90b3-9234afec28bc.htm>.

[4] Voir l'article de EuObserver à l'adresse <http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=18396>

[5] Cette tranche ne représente qu'une partie de l'aide européenne fournie à l'Autorité palestinienne. Voir le communiqué de presse de la Commission européenne à l'adresse Internet http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/news/ip05_157.htm.

[6] Pour plus de détails sur les activités nucléaires iraniennes, voir l'audition de Mme Thérèse Delpech, chercheuse associée au CERI, auprès de la commission des affaires étrangères du Sénat français le 18 mai 2004 (<http://www.senat.fr/commission/etr/etr040524.html>).

[7] Voir aussi, à ce propos, l'article de Alain Frachon « L'Iran et le club des cinq » paru dans Le Monde du 7 février 2005.

[8] Voir le « Iran Declaration » disponible sur le site <http://news.bbc.co.uk>

[9] IAEA, « Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran », Resolution Adopted by the Board on 18/09/05.

[10] IAEA, « Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran », Resolution Adopted by the Board on 15/11/05.

[11] Voir le rapport de International Crisis Group, « Iran : where next on the nuclear standoff » publié le 24 novembre 2004.

[12] Voir le rapport de International Crisis Group, « Iran : where next on the nuclear standoff » publié le 24 novembre 2004.

[13] « Lessons from the Past : The American Record in Nation-Building », par Minxin Pei et Sara Kasper, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief, mai 2003, publié en français dans « Les Etats-Unis à contre-courant – critiques américaine à l'égard d'une politique étrangère unilatéraliste », Les Livres du GRIP, 2004.

[14] Déclaration de Anupama Rao Singh, directrice régionale de l'Unicef, Reuters, le 21 juillet 2000.



Copyright © GRIP - Bruxelles/Brussels, 2003 - Webmaster

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.