

**Le Moyen-Orient semble promis à une profonde reconfiguration, qui pourrait jeter les bases d'un nouveau consensus transatlantique, fondé sur de nouveaux paradigmes et de nouvelles approches.**

*Dario Cristiani, senior fellow, German Marshall Fund.*

# LE MOYEN-ORIENT AU TERME DU CONSENSUS TRANSATLANTIQUE

Le retour du président Donald Trump a provoqué une certaine agitation aussi bien aux États-Unis qu'à l'étranger en adoptant des politiques qui remettent en question et souvent rejettent les idées précédemment acceptées. En tant que région où il a remporté le plus grand triomphe de son premier mandat en matière de politique étrangère – les accords d'Abraham –, le Moyen-Orient figure déjà en bonne place dans les priorités de son administration, et il est probable qu'il le restera. Il n'y a là rien de nouveau. Ce qui est nouveau, et ce qui posera un défi majeur aux gouvernements européens et du Moyen-Orient, c'est que la politique nord-américaine sous Trump s'éloignera presque certainement du consensus transatlantique de longue date de manière plus brusque et profonde. L'administration Biden a tenté de combler partiellement le fossé ouvert, bien que cette tentative ait montré ses limites à la suite du massacre du 7 octobre. Cependant, au cours du second mandat de Trump – comme le montrent les récents événements concernant l'Ukraine – l'ancien consensus transatlantique s'effrite, non seulement sur le Moyen-Orient, mais aussi de manière générale. Ce qui le remplacera, et la manière dont les Européens réagiront, définira leur pertinence ou leur absence au Moyen-Orient.

Le Moyen-Orient a été depuis longtemps une des priorités de la politique étrangère aussi bien nord-américaine qu'européenne et, au fil des décennies, un large consensus stratégique transatlantique s'est développé au sujet de la région. Depuis la signature des accords d'Oslo en septembre 1993, les présidents nord-américains et les dirigeants européens ont partagé un point de vue général

sur les principales menaces à la paix et à la stabilité dans la région et sur les mesures nécessaires pour y faire face, même s'ils ont joué des rôles distincts et spécifiques : au début des années 1990, suite à l'effondrement de l'ordre bipolaire et la fin de la guerre froide, les États-Unis constituaient la puissance militaire et politique hégémonique, tandis que l'UE – surtout dans le contexte du conflit arabo-israélien – représentait plutôt un « payeur » qu'un « acteur », puisque son rôle se limitait à fournir de l'aide et un soutien économique aux Palestiniens. Dans ce contexte, il y a eu des divergences tactiques sur les politiques concrètes, reflétant les forces et les faiblesses de chaque partie, mais l'analyse et les objectifs consensuels ont été maintenus. Le large consensus occidental consistait à soutenir le droit d'Israël à exister et à se défendre et à exhorter Israël et les Palestiniens à adopter la solution des deux États comme la meilleure voie vers la paix régionale et l'intégration d'Israël. Dans l'ensemble de la région, ce consensus comprenait : fournir de fortes quantités d'aide, à la fois militaire et au développement, à des pays clés pour préserver la stabilité, empêcher ou limiter l'émigration vers l'Europe, insister pour que les gouvernements prennent au sérieux la lutte contre le terrorisme et les mouvements extrémistes islamistes, s'opposer au développement des capacités nucléaires de l'Iran, donner la priorité au flux de ressources énergétiques de la région vers l'Europe et les États-Unis, et maintenir le canal de Suez ouvert pour faciliter le transport maritime mondial. Ce consensus est demeuré inchangé pendant les périodes de fortes tensions, telles que les guerres d'Irak, l'essor du terrorisme après le 11 septembre, le printemps

arabe, l'avancée et la chute de l'État islamique et les guerres civiles en Syrie et en Libye.

Le bilan de ce consensus est un échec. Son seul véritable succès a été d'aider Israël à renforcer son armée et à développer son économie, de maintenir la circulation de l'énergie et de plaider en faveur d'une solution pour les Palestiniens, mais il n'a rien fait pour rapprocher la région de la paix et d'une stabilité durable. Ni les États-Unis ni l'Europe n'ont offert d'incitations suffisantes pour promouvoir un accord de paix israélo-palestinien et ils n'ont pas réussi à arrêter ou même à ralentir les colonies en Cisjordanie. Cela a, à son tour, conduit à l'échec total de toute intégration israélienne dans la région ou à la résolution des revendications du peuple palestinien jusqu'aux accords d'Abraham, qui ont été explicitement mis en œuvre à l'encontre du consensus établi. Le consensus n'a pas non plus fourni une stratégie pour faire face efficacement à l'influence négative des *proxies* iraniens – le Hamas, le Hezbollah et les Houthis –, pour relever efficacement le défi d'un Iran islamique doté de l'arme nucléaire, pour promouvoir un développement économique et social positif dans la région, pour mettre fin aux guerres civiles libyenne et syrienne, pour stabiliser le Liban ou pour endiguer les migrations de masse. Les mesures audacieusement perturbatrices de l'administration Trump marquent une nouvelle approche face au consensus politique de longue date, mais ayant échoué.

### **LA POLITIQUE DE TRUMP AU MOYEN-ORIENT EST AXÉE SUR L'OBTENTION DE RÉSULTATS ET LE SOUTIEN À ISRAËL**

Trump joue le rôle d'acteur imprévisible, mais il est cohérent dans ses tentatives de faire ce qu'il a promis. Ses déclarations sur les questions relatives à la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord comprennent des promesses de main ferme à l'égard de l'Iran, de soutien à Israël, de cessez-le-feu permanent à Gaza menant à un accord de paix durable et d'extension des accords d'Abraham. En principe, l'Europe ne s'opposerait à aucune de ces promesses et ne s'écarterait pas du consensus transatlantique. Trump cherchera probablement à affaiblir davantage l'Iran et son influence régionale, ainsi qu'à normaliser les relations de l'Arabie saoudite avec Israël. La divergence se situe dans la manière dont il poursuit ces objectifs. Ses déclarations sur le transfert de la population de Gaza à l'Égypte et la Jordanie et sur l'appropriation de la bande de Gaza sont l'exemple le plus récent de son style, de son dédain pour le consensus du passé et de son instinct à lancer des débats sans plan d'action détaillé. Il faut s'attendre à de nouvelles disruptions et l'Europe sera confrontée à des choix difficiles face aux propositions inattendues des États-Unis et à son propre manque de leviers d'influence sur la région.

### **UN CONSENSUS BRISÉ POURRAIT-IL CONDUIRE À UNE PLUS GRANDE PERTINENCE POUR L'EUROPE ?**

Pour l'Europe, la pertinence de son rôle au Moyen-Orient est beaucoup moins évidente. Pendant longtemps, elle s'est contentée de jouer un rôle de soutien aux États-

Unis, en poursuivant des objectifs consensuels communs. S'appuyant principalement sur des leviers économiques, l'Europe a misé sur le *soft power*, espérant que la coopération économique suffirait à la fois à atteindre ses objectifs diplomatiques et sécuritaires et à promouvoir le changement démocratique, sans vraiment tenter d'imposer ses priorités aux principaux acteurs. Cette approche a largement caractérisé le Processus de Barcelone qui, malgré ses ambitions, n'a pas réussi à promouvoir la création d'un espace commun « de paix et de prospérité » pour 2010. Les discours des dirigeants nationaux ou européens sur l'importance de la solution à deux États ou la reconnaissance rhétorique des droits de l'Homme des Palestiniens n'ont eu aucun impact. La reconnaissance de la Palestine par plusieurs pays européens en 2024 est un rare exemple d'États européens prenant des mesures indépendamment des États-Unis. Pour avoir un impact au-delà du symbolisme, les États membres et l'UE elle-même devraient prendre des mesures décisives, ce qui est hautement improbable étant donné la rupture avec les États-Unis au sujet de la guerre en Ukraine et le manque d'urgence pressante pour forger une approche cohérente de l'UE dans cette région volatile. Bien que cela soit peu probable, le Moyen-Orient devrait occuper une place plus importante sur la liste des priorités du nouveau cabinet de l'UE, car après la Russie, c'est la région qui présente le plus grand potentiel d'évolution susceptible de menacer la sécurité et la prospérité de l'Europe. L'impact que la vague de réfugiés du Moyen-Orient de 2015 continue d'avoir sur la politique européenne devrait être une preuve suffisante de cette réalité.

L'attention renouvelée de l'UE vis-à-vis du Moyen-Orient, idéalement sous l'impulsion d'une coalition *ad hoc* informelle d'États membres du Sud, pourrait prendre l'initiative dans ce domaine. Toute action devrait inclure la question de la migration et le besoin correspondant de stabilité et de développement dans la région. Mais cela seul ne suffira pas. Le réarmement européen, déclenché par l'invasion de l'Ukraine par la Russie, aura également un impact sur la capacité accrue des Européens à utiliser le *soft et hard power*, bien qu'à une échelle beaucoup plus limitée que celle des États-Unis. La nomination d'une commissaire pour la Méditerranée est une étape positive, mais Dubravka Suica devra disposer de pouvoirs suffisants pour faire la différence et d'un mandat clair. L'UE doit reconnaître qu'elle a également perdu toute cohésion interne sur l'ancien consensus et profiter du changement de politique des États-Unis pour lancer un débat approfondi sur son rôle dans la région. Comme dans le cas de l'Ukraine, les perspectives et les priorités européennes pourraient différer sensiblement de celles de Washington et conduire à un accroissement des tensions avec Israël et les États-Unis, mais ces décisions pourraient s'avérer payantes dans le reste de la région. En se concentrant sur d'autres partenaires tels que la Turquie, le Maroc, la Tunisie, le Liban et la région du Golfe, et en utilisant les liens diplomatiques avec l'Iran et la Syrie pour façonner son avenir, l'UE pourrait développer des outils économiques et politiques susceptibles d'inciter ou de décourager les acteurs régionaux, en combinant plus efficacement l'assistance économique traditionnelle avec un accent sur la connectivité

aux marchés européens, et en intensifiant le développement d'infrastructures. Cela pourrait être soutenu par sa force militaire croissante et sa capacité à intervenir, si nécessaire, dans la région : le bourbier libyen a démontré que si l'UE ou ses États membres n'interviennent pas ou ne peuvent pas intervenir militairement, d'autres puissances sont disposées à le faire et en sont capables. L'énorme influence que la Turquie exerce aujourd'hui sur tous les aspects de la politique libyenne nous rappelle que les vides sécuritaires, s'ils ne sont pas abordés, seront inévitablement comblés par d'autres puissances.

L'Europe peut également gagner à adopter une voix politique forte fondée sur le droit International, augmentant ainsi son *soft power* aux dépens des États-Unis, qui ne donneront probablement pas la priorité à ces éléments ; bien que cela ne puisse être réalisé qu'en étant cohérent dans le discours sur le droit International, contrairement à ce que certains pays ont fait, par exemple, en ce qui concerne la question du mandat d'arrêt de la CPI à l'encontre de Nétanyahou. Si le rôle de l'UE au Moyen Orient est renforcé et cohérent, cela créera des opportunités pour une plus grande coopération avec les États-Unis. Si elle ne prend pas de mesures, l'UE sera reléguée à son rôle traditionnel, qui consiste à réagir aux développements dans la région plutôt qu'à influencer les résultats.

## QUESTIONS CLÉS

Quelle que soit la décision de l'Europe quant à son approche, l'avenir du Moyen-Orient semble promis à une profonde refonte. Les guerres à Gaza et au Liban, les attaques militaires directes entre Israël et l'Iran, la chute inattendue du régime de Bachar Al Assad en Syrie et l'ambition manifeste de l'Arabie saoudite d'assumer le leadership du monde arabe, ainsi que les tensions croissantes entre l'Algérie et le Maroc, font des années à venir une période de transition. Pour les alliés transatlantiques de l'Europe, et des États-Unis, des politiques divergentes semblent se profiler à l'horizon, mais l'impact de cette divergence sur les relations transatlantiques variera au cas par cas et sera sans aucun doute déterminé par les relations et les tensions globales entre les États-Unis et l'UE. Au fur et à mesure que les États-Unis élaboreront une nouvelle politique, des défis se poseront dans trois grands domaines : la Syrie à la croisée des chemins de l'après-Al Assad, la réponse de l'Iran à la défaite de ses *proxies* et l'avenir de Gaza, de la Palestine et d'Israël.

### ■ *La Syrie à la croisée des chemins*

La Syrie est un sujet sur lequel il est plus probable qu'un large consensus soit maintenu, bien que ce soit ici le résultat de l'inaction et du manque d'intérêt des États-Unis. Washington et l'Europe préféreraient un gouvernement tolérant et stable à Damas, ne représentant pas une menace pour ses voisins et se concentrant plutôt sur la reconstruction de sa société et de ses infrastructures après des décennies de guerre civile. Bien que ce soit le souhait des experts nord-américains et du président Trump lui-même, il est peu probable qu'il prenne des mesures significatives à l'égard de la Syrie. Tant au cours de son premier mandat que dans ses récentes déclarations, Trump a clairement indiqué qu'il ne

voulait pas que les États-Unis s'impliquent. Les troupes nord-américaines se retireront probablement à moins que son équipe de sécurité nationale, et éventuellement le premier ministre israélien Benjamin Netanyahu, ne puissent faire valoir que leur présence contribue à empêcher la Syrie de devenir une base terroriste menaçant Israël. Même si les troupes des États-Unis restent sur place, Trump attendra probablement des alliés européens, des acteurs régionaux, notamment du Golfe, de la Turquie ou des Syriens eux-mêmes qu'ils financent la reconstruction et qu'ils mènent toute stratégie visant à persuader les dirigeants actuels du pays de former un gouvernement national inclusif. Si la situation en Syrie dégénère en de nouveaux combats ou si un État islamiste émerge, il est probable que Trump adoptera une attitude hostile et soutiendra toute action israélienne, y compris des frappes militaires et l'annexion de territoires syriens. Il est peu probable que les États-Unis prennent la tête d'un quelconque effort sur la Syrie à court terme, laissant cette question politique entre les mains des Syriens eux-mêmes, de la Turquie et de l'Europe, et diminuant le potentiel de différends transatlantiques.

### ■ *Comment réagit un Iran affaibli*

Étant donné que Trump a critiqué l'accord du Plan d'action global conjoint conclu par Barack Obama avec l'Iran et que l'Europe insiste pour le maintenir en vie, il est ironique que les approches nord-américaine et européenne à l'égard de l'Iran sont aujourd'hui beaucoup plus alignées. Les positions en Europe ont évolué depuis la première administration Trump et il y a un consensus croissant sur le fait que l'Iran doit payer le prix de son approche des contrôles nucléaires et de son ingérence dans la région et dans les pays de l'UE. Tous s'accordent à dire qu'un Iran nucléaire altérerait la stabilité de la région et il est peu probable que l'Europe s'oppose sérieusement au renforcement des sanctions. D'autres acteurs, tels que les États du Golfe, la Chine et l'Inde, pourraient s'avérer plus problématiques, car ils n'ont montré aucune volonté de suivre l'exemple des États-Unis et de l'Europe en augmentant la pression sur l'Iran. La crise économique iranienne pourrait renforcer l'impact des sanctions, même avec l'aide de ces pays. La réponse des dirigeants iraniens à cette pression reste à voir, mais la question clé tournera autour du programme nucléaire. Le nouveau président iranien, Masoud Pezeshkian, a fait part de sa volonté de négocier, mais il n'est pas certain que l'équipe de Trump présente des conditions que le gouvernement iranien considérerait comme différentes de l'abandon de son programme nucléaire, ce qui rendrait l'accord plus difficile. Trump devra peut-être décider s'il cède aux pressions israéliennes en faveur d'une action militaire contre les installations nucléaires iraniennes, une mesure manifestement risquée qui aurait des implications régionales imprévisibles. Une telle action est moins susceptible de recevoir le soutien de l'Europe, mais aussi de provoquer de sérieuses critiques de la part de l'Europe. Compte tenu de son aversion pour les guerres à l'étranger et de son désir affiché de parvenir à un accord avec l'Iran, Trump pourrait choisir d'encourager les frappes israéliennes contre les installations nucléaires iraniennes, sans participation des États-Unis, tout en durcissant

les sanctions dans l'espoir d'amener l'Iran à la table des négociations. La question clé dans ce scénario serait de savoir si les deux parties sont prêtes à faire suffisamment de compromis pour qu'un accord soit possible.

#### ■ *Le conflit israélo-palestinien et le sort de Gaza*

Israël reste la clé des politiques de l'administration Trump au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, comme en témoigne le fait que le premier dirigeant étranger à visiter la Maison Blanche a été Netanyahu. La relation Trump-Netanyahu jouera un rôle important dans la détermination de l'avenir de la région. Bien que le plan de paix de Trump pour le conflit israélo-palestinien au cours de son premier mandat, « l'accord du siècle », ait été finalement rejeté par les Palestiniens et les Israéliens conservateurs, le Moyen-Orient a été le théâtre de sa plus grande réussite en matière de politique étrangère, à savoir les accords d'Abraham. Cette initiative novatrice a marqué la première avancée dans l'intégration d'Israël dans la région depuis des décennies. Elle a également ignoré les consensus transatlantiques acceptés sur la manière de créer une paix stable. Trump cherchera probablement à étendre cet accord à l'Arabie saoudite afin de consolider son héritage d'artisan de la paix dans la région. La manière dont il poursuivra cet objectif sera très certainement très différente du consensus transatlantique de longue date. Par exemple, sa proposition concernant Gaza a choqué le monde arabe et le consensus entre Washington et l'Europe et illustre son approche non conventionnelle de ce conflit qui dure depuis longtemps. *De facto*, Trump a déclaré haut et fort la mort de la solution à deux États. Les pays européens qui se sont traditionnellement positionnés, avec les États-Unis, en tant que défenseurs de cette solution décrite dans les accords d'Oslo se retrouveront seuls dans ce scénario. Plusieurs pays européens sont allés encore plus loin dans leur reconnaissance de la Palestine et pourraient se retrouver en opposition directe à la future politique des États-Unis. Trump ayant annulé l'idée de deux États, les divergences dans le soutien à Israël et les conceptions différentes de l'avenir des Palestiniens représenteront un obstacle au rétablissement d'un éventuel consensus transatlantique.

L'équipe de Trump peut bien être désireuse de s'appuyer sur les accords d'Abraham, mais la guerre de Gaza et la décision politique claire du gouvernement israélien qui exclut un État palestinien rendront la tâche difficile. Sur ce point, la relation de Trump avec l'Arabie saoudite sera décisive. Alors que Riyad semble disposé à normaliser ses relations avec Israël et à utiliser cette volonté pour arracher des concessions aux États-Unis, l'ambition du prince héritier Mohammed Ben Salman d'assumer le manteau du leadership arabe dépendra de sa capacité à convaincre Trump, puis les Israéliens, qu'un certain progrès politique sur la question palestinienne est une condition préalable nécessaire à toute normalisation. Les Saoudiens l'ont réaffirmé avec force immédiatement après l'annonce par Trump de son nouveau plan pour Gaza. Un État palestinien, ou même un projet d'État palestinien, est peu probable à court terme, mais pourrait être possible plus tard, avec un nouveau gouvernement israélien et un Trump soucieux de consolider son héritage. Dans le même temps, les mesures prises par le gouverne-

## 'De facto', Donald Trump a déclaré haut et fort la mort de la solution à deux États

ment israélien pour annexer des parties de la Cisjordanie ou de la Syrie, occuper Gaza, autoriser explicitement le culte juif sur le mont du Temple ou rétablir les colonies à l'intérieur de Gaza rencontreront probablement moins de résistance de la part de la nouvelle administration nord-américaine que sous les précédentes, mais compliqueront toute velléité saoudienne d'aller de l'avant dans les négociations avec Israël. Cette tension entre les objectifs régionaux de l'administration et son fort soutien à Netanyahu obligera Trump lui-même à décider de ce qu'il faut privilégier. C'est l'occasion pour les Palestiniens de présenter leurs solutions pour résoudre le conflit et de renforcer le soutien saoudien à leurs priorités. En fin de compte, il appartiendra au prince héritier saoudien de déterminer le prix final de la normalisation. Bien entendu, une résolution durable de la question palestinienne nécessitera l'acceptation des peuples israélien et palestinien. Dans le climat actuel, cela est peu probable, à moins que le plan n'offre la possibilité d'un avenir dans lequel les Palestiniens et les Israéliens jouissent de la stabilité et de la sécurité que tous deux méritent. Trump jouissait d'une grande popularité auprès des Israéliens et des Palestiniens (avant son annonce sur Gaza) et pourrait la regagner s'il s'oriente vers un plan viable qui apporte la stabilité et le développement économique à la région.

Le changement est toujours malvenu et la fin définitive du consensus transatlantique sur le Moyen-Orient sera tout aussi malvenue pour les dirigeants européens, tout comme elle l'a été pour l'Ukraine. Toutefois, bien qu'elle remettra en question de nombreuses idées, cette nouvelle situation représente une occasion unique pour toutes les parties de faire le point sur les politiques passées et les priorités nationales, et de déterminer la meilleure voie à suivre. Toutefois, cela n'est pas nécessairement négatif. Des mesures audacieuses, si elles sont soigneusement étudiées, pourraient permettre de surmonter des décennies de stagnation, de destruction, de violence et de désespoir et de libérer le potentiel du Moyen-Orient pour qu'il rejoigne l'Europe et les États-Unis en tant que contributeur sur un pied d'égalité à la prospérité mondiale. Cette évolution pourrait également jeter les bases d'un consensus transatlantique radicalement différent dans la région, fondé sur de nouveaux paradigmes et de nouvelles approches, et pourrait également aider l'Europe et les États-Unis à reconstruire des liens dans d'autres contextes. Trump ne semble pas intéressé à une relation solide avec l'Europe, mais il a montré à plusieurs reprises qu'il était prêt à opérer des changements radicaux et à réviser ses décisions antérieures. Les Européens devraient donc être conscients que le consensus transatlantique n'est pas nécessairement mort pour toujours, mais qu'il peut être ravivé sur de nouvelles bases s'ils sont également prêts à explorer de nouvelles approches et à être plus audacieux au Moyen-Orient./