



II. Moyen-Orient et Méditerranée : le temps des décisions

Pour un dialogue franco-américain dépassionné en Méditerranée

Jean-Pierre Filiu

(Janvier 2009)

Résumé

La nouvelle administration américaine est invitée par Paris à s'engager sans délai dans la relance d'un authentique processus de paix israélo-arabe. Le conflit meurtrier à Gaza démontre tragiquement combien l'attentisme fait le jeu des partisans du pire, dans une escalade où chaque crise prépare la suivante. La France s'est déjà mobilisée pour assurer le suivi de la conférence d'Annapolis et elle a proposé sa contribution à la reprise de pourparlers directs entre Israël et la Syrie. Confrontés à un défi d'une telle ampleur, Washington et Paris doivent aussi faire face à la diffusion en Méditerranée des réseaux du jihad global. De manière générale, les Etats-Unis doivent mieux prendre en compte la légitimité des interventions françaises au Moyen-Orient, tandis que les préventions françaises à l'égard de la politique américaine au Maghreb gagneraient à être dépassées. Les échanges d'expertise universitaire, mais aussi la coopération parlementaire, peuvent ouvrir de nouveaux espaces de dialogue à cet égard.

Pour la France de même que pour les États-Unis, la Méditerranée et le Moyen-Orient représentent un terrain d'affirmation d'une certaine idée d'eux-mêmes comme de leur vision du monde. Cette projection privilégiée de puissance mobilise des ressources prioritaires à Washington et à Paris, elle ne saurait donc être réduite à la somme des intérêts multiformes de la France ou des États-Unis dans la région, car ses enjeux sont tout autant symboliques que politiques et économiques. En outre, Washington est régulièrement tenté au Moyen-Orient par un unilatéralisme faisant fi du droit international et de l'ONU, tandis que les présidents français successifs ont pu sembler par le passé vouloir s'affranchir des références et de la discipline européennes.

Annapolis et Paris

Cette dimension fondamentalement politique confère une importance majeure aux initiatives présidentielles, ainsi qu'à leur perception par l'opinion nationale et internationale. Nicolas Sarkozy a choisi le soir même de son élection, le 7 mai 2007, pour lancer son projet d'Union méditerranéenne, tandis que le conflit israélo-arabe est un des sujets les plus débattus de la campagne présidentielle américaine. C'est pourquoi la comparaison entre les deux grandes conférences réunies dernièrement par les chefs d'État américain et français est éclairante. Pour George W. Bush, il s'agissait d'achever son second mandat par une contribution décisive au

processus de paix israélo-arabe, suspendu depuis 2001. Pour le président français, une nouvelle dynamique politique devait se déployer dans l'espace méditerranéen :

- La conférence pour la paix au Proche-Orient, convoquée par le président George W. Bush à Annapolis le 27 novembre 2007, a concerné 49 États et institutions internationales. Les invités d'honneur étaient le Premier ministre Ehud Olmert et le président Mahmoud Abbas, tandis que l'Arabie saoudite n'était représentée que par son ministre des Affaires étrangères et la Syrie par le numéro deux de sa diplomatie. La Maison blanche a souhaité ainsi ouvrir un nouveau cycle de négociations israélo-palestiniennes, dans la perspective de l'établissement d'un État palestinien indépendant et viable avant la fin de 2008. La déclaration adoptée à Annapolis est pourtant restée très vague sur les éléments d'un statut final et Washington a refusé d'adopter un rôle de médiateur actif entre les parties israélienne et palestinienne, appelées à négocier directement. La communauté internationale s'est engagée à hauteur de 7,4 milliards de dollars sur trois ans, lors de la conférence des donateurs pour l'État palestinien, réunie à Paris le 17 décembre 2007. Mais les pourparlers israélo-palestiniens se sont enlisés et aucune percée significative n'a été enregistrée à la suite d'Annapolis.
- Le sommet de lancement de l'Union pour la Méditerranée (UPM), accueilli à Paris sous la coprésidence de Nicolas Sarkozy et d'Hosni Moubarak, le 13 juillet 2008, a effectivement rassemblé 43 partenaires, les 27 membres de l'Union européenne et leurs 16 associés du pourtour méditerranéen. Seule la Libye a boycotté cette initiative, à laquelle les pays de la rive Sud, à l'exception notable du Maroc, ont généralement répondu par une participation au plus haut niveau. Les secrétaires généraux de l'ONU, de la Ligue arabe, de l'Union Africaine, de l'Union du Maghreb Arabe et de l'Organisation de la Conférence Islamique étaient présents, ainsi que le Qatar, au titre de la présidence du Conseil de Coopération du Golfe. Le sommet tripartite franco-israélo-palestinien et l'annonce de l'établissement de relations diplomatiques entre Damas et Beyrouth ont rehaussé le profil de cette réunion. Mais l'UPM, dont le projet initial a été déjà remanié pour prendre en compte l'acquis du processus euro-méditerranéen de Barcelone, reste encore à construire en termes de projets et de structures.

Des intérêts partagés

Les États-Unis et la France partagent le même intérêt profond et stratégique et à ce que la Méditerranée et le Moyen-Orient connaissent :

- La stabilité, que seul peut garantir le règlement durable du conflit israélo-arabe dans toutes ses dimensions. Washington et Paris, tous deux irrévocablement attachés à la sécurité d'Israël, sont désormais convaincus que celle-ci dépend de l'établissement, aux côtés de l'État juif, d'un État palestinien indépendant et viable. Au Maghreb, c'est la question du Sahara occidental¹ qui est la clef d'une authentique détente régionale.
- Le développement de la rive sud de la Méditerranée, car cette mer est traversée par certains des écarts de revenus les plus élevés du monde, ce qui encourage la pression migratoire, mais aussi des mouvements de contestation plus ou moins populaires. Ce sont

¹ Le Sahara occidental, colonie espagnole jusqu'en 1975, est aujourd'hui largement sous le contrôle du Maroc, qui en revendique la souveraineté, sous réserve d'une large autonomie. L'Algérie soutient en revanche la position indépendantiste du Polisario, dont l'appareil politique est installé sur son territoire. Même si le cessez-le-feu prévaut entre le Maroc et le Polisario depuis 1991, l'ONU n'a pas pu mettre en œuvre le référendum d'autodétermination du peuple du Sahara occidental, stipulé par les résolutions du Conseil de sécurité.

des dizaines de millions d'emplois qui doivent être créés au Sud pour y absorber le potentiel de main d'œuvre.

- La démocratisation de régimes marqués par une troublante permanence (le doyen des chefs d'État de la région, le colonel Qaddafi, est au pouvoir depuis 1969), alors que la classe moyenne, de plus en plus étoffée, et la jeunesse, de plus en plus diplômée, peinent à traduire leurs aspirations dans le champ politique.

L'administration Obama devra gérer le lourd passif de la présidence Bush. L'image des États-Unis s'est fortement dégradée dans le monde arabe², où ils sont accusés, suivant les circonstances, de mener une politique d'agression, de pratiquer les deux poids/deux mesures en faveur d'Israël, ou de récuser les rares avancées démocratiques, lorsqu'elles favorisent ceux qu'ils perçoivent comme des opposants à leur politique. Un potentiel de haine à l'égard de l'ensemble des pays occidentaux se crée, lourd de conséquences et porteur du choc des civilisations que l'on veut éviter. La France, du fait de son crédit historique et politique dans la région, sera un allié déterminant dans l'indispensable entreprise de rétablissement de l'image de l'Occident en général, et des États-Unis en particulier.

Le grand dessein néo-conservateur d'un « Grand Moyen-Orient », où la démocratisation par la force des régimes arabes devait faire l'économie d'un traitement de la question palestinienne (« La route de Jérusalem passe par Bagdad »), a sombré sans retour. Paris, du fait de sa capacité de proposition et d'initiative, peut aider Washington à revenir au principe de base du processus de paix israélo-arabe, celui de la terre contre la paix. Un conflit territorial est par définition susceptible d'être résolu, à la différence d'un conflit portant sur l'essence et sur l'identité. Et les États-Unis auront besoin de tous les renforts lorsqu'ils relèveront enfin le défi de l'occupation et de la colonisation de la Cisjordanie.

Mais le legs le plus calamiteux de l'administration Bush est la transformation de l'Irak en pôle d'attraction et de mobilisation d'une nouvelle génération de jihadistes transnationaux. Après les « Afghans » de la décennie 1980 et les « Tchétchènes » de la décennie suivante, ce siècle s'ouvre avec la diffusion dans toute la Méditerranée de réseaux « irakiens », depuis Fath al-Islam au Liban à la transformation en Algérie du Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) en Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI). La France est explicitement visée par cette menace d'un type inédit, qui la désigne comme suppôt de la « croisade » américaine.

De manière générale, la France ne souhaite ni l'isolement des États-Unis dans la région, ni le revers de leur politique : elle a démontré que ses mises en garde sur l'engrenage irakien étaient aussi pertinentes du point de vue des intérêts nationaux américains et elle combat les tentations isolationnistes au profit d'un engagement américain, structurant et raisonné. Mais Paris est parfaitement en droit de demander à Washington de pouvoir peser sur les décisions qui, au Moyen-Orient, affectent si sensiblement son environnement de sécurité.

L'enjeu syro-libanais

Paris dispose dans la région du réseau le plus implanté à côté de celui des États-Unis et sa diplomatie est, après l'américaine, la plus active et la plus constante dans la zone. La présence culturelle et commerciale de la France est certes concurrencée, mais elle demeure primordiale. Des centaines de milliers de Français vivent et travaillent dans la zone. La France y conduit avec presque tous les pays d'ambitieuses opérations de coopération et cette politique régionale, participant à son image internationale, lui vaut tout à la fois crédibilité, authenticité et soutien.

² Le sondage Pew Global Attitudes pour 2007 révèle que seuls 21% des Égyptiens, 20% des Jordaniens ou 15% des Marocains ont une image favorable des États-Unis. Pour un commentaire plus général de cette étude, voir *National Interest*, 6 mai 2008.

Le Liban constitue de longue date un terrain de coopération actif entre la France et les États-Unis. Sans remonter aux temps de la Force Multinationale à Beyrouth en 1982-84, on peut rappeler que Paris et Washington ont parrainé de 1996 à 2000 un arrangement indirect entre Israël et le Hezbollah, qui proscrivait les cibles civiles et qui a neutralisé l'escalade de plusieurs crises. À partir de 2004, les États-Unis et la France ont œuvré de concert pour obtenir la fin de l'occupation syrienne du Liban. C'est avec l'appui de Washington que la Force Intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) est montée en puissance en août 2006, avec un important investissement français à la frontière avec Israël. Mais le choix du dialogue avec Damas a récemment été débattu entre les deux pays, l'Élysée se retrouvant, par rapport à la Maison blanche, dans une position paradoxalement plus proche de celle d'Israël, engagée dans des pourparlers indirects avec la Syrie, sous l'égide de la Turquie.

Le président Sarkozy a tenu à ouvrir une nouvelle ère de coopération franco-américaine, entre autres au Moyen-Orient, dans une démarche qui n'est pas sans rappeler la détermination de François Mitterrand, en 1981, à lever les réserves de Paris envers le processus de Camp David. La France s'est mobilisée sans compter pour assurer le succès de la dynamique d'Annapolis et elle a accueilli dès le mois suivant une conférence internationale de bailleurs de fonds pour l'État palestinien, dont elle assure le suivi attentif. Enfin, la diplomatie française est disponible pour assurer, aux côtés des États-Unis, le co-parrainage des négociations israélo-syriennes, lorsque celles-ci évolueront de la phase indirecte en cours à des conversations directes.

Clichés et arrière-pensées

Malgré l'intensité du dialogue quotidien entre Paris et Washington dans la région, les dirigeants américains restent nombreux à considérer que c'est surtout la capacité de nuisance de la France qu'il convient de neutraliser, tandis que le cliché d'États-Unis méprisants et déstabilisants prévaut encore souvent sur les bords de la Seine. Parmi les préjugés tenaces qui continuent de parasiter une authentique vision commune, deux séries de trois stéréotypes peuvent être mis en avant de part et d'autre de l'Atlantique.

Vu de Washington, l'action de la France est caricaturée comme étant profondément conservatrice, le soutien aux régimes en place, quel que soit leur caractère dictatorial, tenant lieu de boussole pour défendre les situations acquises et les rentes historiques. Cette caricature est aggravée d'une projection du communautarisme anglo-saxon sur la réalité sociopolitique française. C'est ainsi que la présence en France de la principale population musulmane d'Europe (environ 5 millions de personnes, soit quelque 8% de la population française) a été mise en avant pour « expliquer » les orientations de la diplomatie française, par exemple face au conflit irakien. Dans le même ordre d'idées, c'est l'importante présence arménienne en France qui sert de justification mécanique aux réserves de Paris envers l'ouverture de l'Union européenne à la Turquie.

Vu de Paris, les États-Unis sont parfois décrits comme engagés dans une politique systématique d'exclusion et d'élimination de toute puissance concurrente, même amie, et cet hégémonisme agressif au Moyen-Orient se doublerait depuis peu d'une campagne anti-française en Afrique du Nord, plus encore en Algérie qu'au Maroc. La volonté supposée de saper les positions historiques de la France au Maghreb s'accompagnerait d'encouragements plus ou moins discrets en direction des islamistes arabes. Enfin, la Turquie est réduite à un « cheval de Troie » de l'influence américaine, dont l'insertion dans l'UE parachèverait l'alignement européen entamé par l'élargissement aux nouveaux membres est-européens.

Quatre grands défis communs

La France et les États-Unis font face, dans la région, à quatre grands défis et les réponses qu'ils choisissent d'y apporter gagneraient à être, au moins en partie, coordonnées ou concertées :

- La route vers l'établissement d'un État palestinien doit impérativement être rouverte, avec des perspectives claires dans le temps et l'espace, ne serait-ce que pour surmonter le profond traumatisme du conflit de Gaza. Il convient de ne plus poser le registre humanitaire comme une fin en soi, et donc d'inscrire l'assistance à la population dans une démarche politique de long terme. La formation de la jeunesse palestinienne doit dès lors redevenir une priorité claire comme investissement d'avenir. Et le soutien à l'Autorité palestinienne ou aux écoles de l'ONU, suffisant pour l'enseignement primaire et secondaire, ne répond plus aux besoins d'universités largement privées. Il y a là un enjeu fondamental pour une génération de cadres qui ont consciemment refusé l'option de l'expatriation.
- La stabilité de la frontière nord d'Israël et de la frontière sud du Liban est subordonnée à un règlement du conflit israélo-syrien, et donc à un processus de négociations sur le Golan. Le contentieux sur l'enclave dite des « fermes de Chebaa », libanaise selon Beyrouth, syrienne selon Israël (qui en maintient l'occupation comme prolongement du Golan), lie le volet libanais et le volet syrien du conflit avec Israël. La France a envisagé la mise de cette enclave sous tutelle de l'ONU, dont les forces garantissent déjà le cessez-le-feu au Sud-Liban comme sur le Golan. Ce pourrait être le premier pas vers un règlement global, où la France comme les États-Unis auraient toute leur part à prendre.
- Le naufrage du « Grand Moyen-Orient » a laissé de durables séquelles et créé contre ses promoteurs de vives rancœurs, que seule la promotion d'une nouvelle perspective partagée peut permettre de surmonter. Tel peut être pour les États-Unis un des intérêts majeurs de l'Union pour la Méditerranée, à la fois du fait de sa perspective inclusive et de la rigoureuse égalité entre les partenaires du Nord comme du Sud.
- La diffusion en Méditerranée des réseaux du jihad global, surtout sous la forme d'Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI), représente un enjeu de sécurité majeur. Mais deux écueils doivent être évités : celui du « tout-sécuritaire », voire du « tout-répressif », qui est parfois contre-productif lorsque la cible visée est trop large, et qui occulte souvent le travail en amont (sur les jihadistes potentiels) et le travail en aval (sur les terroristes repentis) ; celui de l'ingérence occidentale, facteur de ressentiment nationaliste. Il convient de ne pas oublier que, en Méditerranée comme ailleurs, ce sont les sociétés civiles musulmanes qui sont en première ligne face à Al-Qaida et qui paient le prix le plus lourd à sa terreur.

Sept pistes de dialogue

À défaut de relance formelle de la coopération américano-française dans la région, un nouvel esprit pourrait prévaloir et se fonder sur l'appréciation réciproque des intérêts et des expertises : Washington doit considérer légitimes les interventions de Paris au Moyen-Orient et prendre en compte les avis argumentés de ses spécialistes, tandis que la France a à respecter de la même façon les initiatives et les analyses des États-Unis au Maghreb. Au-delà de ce climat général plus favorable, sept pistes de dialogue plus opérationnel peuvent être tracées :

- Les parlementaires américains et français ne se pratiquent et ne se connaissent pas assez sur ces sujets à haute visibilité en politique intérieure et les canaux bilatéraux entre les administrations des deux pays gagneraient à être accompagnés par une diplomatie parlementaire plus active, et donc à encourager le développement des échanges avec et entre le Congrès, l'Assemblée nationale et le Sénat.
- La France a développé une expertise universitaire incontestable au Moyen-Orient, qui pourrait être mieux diffusée aux États-Unis par le biais de traductions et d'invitations, tandis que les spécialistes américains du Maghreb mériteraient de voir leurs travaux mieux connus en France, avec possibilité de projets conjoints avec les laboratoires concernés ou avec les centres de recherche français en Afrique du Nord.
- Les États-Unis et la France doivent réfléchir ensemble aux moyens de régler définitivement le conflit sahraoui, dont la persistance compromet tous les efforts de construction maghrébine ou de coopération à l'échelle de l'Afrique du Nord. L'Espagne peut utilement être associée à cette réflexion conjointe, voire à une démarche concertée sur ce sujet.
- Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI) constitue un thème privilégié de coopération anti-terroriste franco-américaine, à la fois du fait de la menace représentée par la seule « franchise » de Ben Laden en position offensive, mais aussi de par l'interaction entre le théâtre irakien, catalyseur de la mutation du Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) en AQMI, et les espaces traditionnels d'intervention du GSPC.
- La France et les États-Unis doivent travailler ensemble à la viabilité à long terme du futur État palestinien, qui repose sur la qualité de la formation de ses cadres, et donc sur la solidité des institutions académiques en Cisjordanie et à Gaza. Paris et Washington peuvent de concert amener une meilleure intégration des universités palestiniennes dans l'engagement international en faveur de l'État palestinien.
- La France peut faciliter la prise en compte par les États-Unis au Moyen-Orient de l'ONU comme cadre de référence juridique et d'éventuelle intervention. Dans le prolongement du déploiement des « casques bleus » à la frontière israélo-libanaise, une mise sous tutelle de l'ONU du territoire contesté des « fermes de Chebaa » peut être étudiée, à titre d'expérience à faire valoir sur le volet syrien, voire palestinien du processus de paix.
- La France a déjà promu une vision originale, volontariste et dynamique, de la Méditerranée au sein de l'UPM, et elle peut intéresser les États-Unis à l'ambitieux dessein d'un espace Eurogolfe de coopération, dont la Méditerranée constituerait le centre, et où les formidables ressources du Golfe pourraient promouvoir le développement et les échanges.

Conclusion

La relance des relations franco-américaines, impulsée par le président Sarkozy, a incontestablement impressionné les décideurs américains, dans l'Administration comme au Congrès. L'entrée en fonctions du président Obama peut conforter ces bonnes dispositions des États-Unis envers la France. Mais la tendance lourde reste trop souvent à Washington d'écarter les propositions françaises sur la région, sans prendre le temps de les évaluer, ni de les discuter. Une nouvelle administration, encouragée par Paris à s'engager rapidement et résolument au Moyen-Orient, pourra surmonter ces réflexes bureaucratiques. Quant à la contribution française, son caractère constructif n'est pas mis en question, mais il gagne en force et en visibilité chaque fois qu'il s'inscrit dans une dynamique européenne. Le temps des emportements semble heureusement révolu et le dialogue franco-américain peut dès lors gagner en substance en Méditerranée.

Strategic Priorities in the Mediterranean and the Middle East

Ian O. Lesser

(January 2009)

Summary

For decades, crises and flashpoints in the Middle East and the Mediterranean have had a central place in American foreign policy, and have absorbed a great deal of political energy through successive administrations. Developments on Europe's southern periphery have also become increasingly central to transatlantic relations. With a new Administration taking office in Washington, it is unlikely that challenges across the region will lose their saliency. But the American capacity for engagement and the dynamics of partnership, from Morocco to the Gulf and beyond, may change substantially over the next few years. The new regional agenda is likely to see growing interaction between Washington and Paris, with new incentives for closer policy coordination. There will also be an opportunity for more explicit cooperation on "Mediterranean" strategy – a longstanding French interest, but a relatively underdeveloped aspect of American foreign policy.

For decades, crises and flashpoints in the Middle East and the Mediterranean have had a central place in American foreign policy, and have absorbed a great deal of political energy through successive administrations. Developments on Europe's southern periphery have also become increasingly central to transatlantic relations. With a new Administration in Washington, it is unlikely that challenges across the region will lose their saliency. The crisis on Gaza underscores this reality. But the American capacity for engagement and the dynamics of partnership, from Morocco to the Gulf and beyond, may change substantially over the next few years. The new regional agenda is likely to see growing interaction between Washington and Paris, with new incentives for closer policy coordination. There will also be an opportunity for more explicit cooperation on "Mediterranean" strategy – a longstanding French interest, but a relatively underdeveloped aspect of American foreign policy.

An Expanding Middle East

Traditionally, American policy toward the Middle East has focused on a limited number of core issues, above all the Arab-Israeli dispute, and stability and energy security in the Gulf. North Africa and the Levant have not been absent from the equation, but they have rarely had the weight given to these sub-regions in European policy. Or they have simply been seen through the lens of the Middle East peace process. This has certainly been the case with Lebanon. The close US relationship with Morocco has, more often than not, been driven by Rabat's moderate stance and willingness to serve as an intermediary in Arab relations with Israel. Over the last decade, several factors have served to broaden the scope of Middle East policy and the American concept of the region as a strategic space. The September 11th experience strongly reinforced a pre-existing tendency to emphasize the trans-regional character of challenges that, though they might have the Israeli-Palestinian conflict as a center of gravity, affect the security equation across a far wider area. Crises of governance and political legitimacy, the rise of Islamic politics, terrorism and political violence, and unresolved state-to-state frictions, have encouraged American strategists to think of the region in terms of an arc of crisis stretching from "Marrakesh to Bangladesh." It has become fashionable to refer to the "broader" Middle East, and this notion became imbedded in the Bush Administration's Middle East Partnership Initiative. The Obama administration may or may not take a less vigorous line on democratization and transformation,

but this more expansive geopolitical approach to the Middle East is likely to remain, even if the vocabulary changes.

This evolving mental map of the region could actually encourage a convergence of American and French perspectives, even if this proved elusive over the last eight years. For Europe, Middle East policy has never been limited to the Levant and the Gulf. For France, and especially for southern European countries, North Africa and the Mediterranean have been leading parts of the strategic environment, and the future of these areas is interwoven with Europe's own security and prosperity. This is Europe's near abroad, and an area where disengagement is not an option. By contrast, across much of the broader Middle East, the US will have the option of a reduced political and security posture. With the important exceptions of the Middle East peace process and the challenge of Iran, the current high level of American engagement cannot be taken for granted over the next decade. Competing strategic requirements in Asia and economic stringency could well produce an environment in which there is actually *too little* American presence for European taste. This is not the most likely scenario, but under current conditions, it is one worth considering.

Reinvigorating the Peace Process

As the Gaza crisis demonstrates, the Israeli-Palestinian conflict is now central to transatlantic security concerns in a way that has not been seen since the heyday of Palestinian terrorism in Europe in the 1970s and 80s. Without question, a comprehensive settlement, incorporating a two-state solution, will remain the ultimate diplomatic prize for Washington. Successive American administrations have come to office committed to reinvigorating the Arab-Israeli peace process. In practice, new administrations have been reluctant to risk their reputation on Middle East diplomacy until conditions seemed ripe, or until events on the ground forced a more active approach. When the US has been actively engaged, there has been a strong preference to keep control of the process, minimizing the role of other actors, whether regional or European. Arguably, US policymakers have lost some of their resistance to a more active European role – especially with regard to funding – but reservations persist even in more progressive circles.

It remains an open question whether Washington will be willing to see the Quartet and Annapolis-style multilateralism as the way forward if a comprehensive settlement appears within reach. The Obama Administration inherits a legacy of peace process diplomacy in which, with some rare exceptions, the US has been reluctant to cede the initiative and equally reluctant to press the parties beyond traditional limits. Even if the new Administration is inclined to break with tradition and engage itself rapidly in Israeli-Palestinian diplomacy – and the ongoing security and humanitarian crisis in Gaza may leave little choice -- the parties are unlikely to be in a position to agree on final status questions any time soon. In this case, transatlantic strategy may need to focus on continued containment of the consequences of no-peace, encouraging regional *détentes* (e.g., with Syria) even as the core issues remain unresolved. The growing ability of more distant actors such as Iran, and even Pakistan, to play a role and to threaten the security of Israel directly and via proxies, will have increasingly important implications for the notion of “end of conflict.” In this sense, both Washington and Paris will confront a peace process conundrum that has expanded alongside the definition of the Middle East as a strategic space.

Disengaging from Iraq

Far more than September 11th, Iraq has been a watershed in transatlantic and, above all, Franco-American relations. The Iraq war continues to be a source of policy disagreements

between Washington and virtually all of America's international partners. More significantly, differences over Iraq have fueled a far more serious and continuing debate about the nature of American power among publics as well as leaderships across the Atlantic. To be sure, this debate was well underway before 2003. But the Iraq War crystallized the critique of American power and leadership in new and powerful ways. At the same time, the Iraq experience has spurred America's own reflection on foreign policy style and priorities. Within Washington's foreign policy community, the invasion of Iraq has long been regarded as a colossal failure of intelligence and judgment – a miscalculation with far-reaching strategic consequences. Disengagement from Iraq is now a leading priority. Containing if not repairing the consequences of the Iraq adventure will not be easy, and it will be impossible without the active cooperation of regional actors and key allies.

If the Obama Administration adheres to its stated timetable, and if Iraqi pressure to set an early date for American withdrawal mounts, Baghdad will face a serious near-term test of its ability to provide minimum conditions of security in the country. Over the longer-term, the ability of Iraq to maintain itself as a unitary state cannot be taken for granted. The Kurdish north of Iraq is already poised to emerge as an independent entity, even if the rest of the country remains unified and chaotic. Under these conditions, Turkey will face very difficult challenges of adjustment. The management of a post-occupation Iraq, and avoiding the wider destabilization of the region, will require more serious regional diplomacy of the kind envisioned in the "Baker-Hamilton" report, but never seriously attempted. It may also require a larger role for international organizations inside Iraq. Both initiatives would be greatly strengthened by a concerted transatlantic approach with a solid UN mandate.

Engaging or Containing Iran?

The stage may now be set for a greater degree of Franco-American convergence on Iran policy. The Obama Administration has made clear its willingness to explore a strategic dialogue with Iran, and an Iranian-US détente is not out of the question over the next few years. In Europe, concern about the consequences of a nuclear-armed Iran is also growing, driven in large measure by vulnerability to Iranian ballistic missiles of trans-Mediterranean range. That said, it is likely that Washington will remain highly sensitive to the prospect of a nuclear Iran – progress on this issue will remain a key test for any dialogue with Tehran -- and the potential for a military strike against Iran's nuclear infrastructure is undiminished. France as well as the US (and Israel) would be exposed to the immediate and longer-term consequences of such an action.

It is also possible that Tehran may opt for a prolonged near-nuclear posture, delaying the development of a deployable capability until conditions seem propitious and minimizing the adverse diplomatic and security consequences in the Gulf and elsewhere. A scenario of this kind – intransigence on nuclear development short of provoking Western intervention – would compel the US, France and others to think in terms of a durable containment strategy. This might extend to new multilateral security assurances in the Gulf, or to Israel, and would benefit greatly from progress in the Middle East peace process. Tehran would presumably work strenuously to undermine the process in Gaza, Lebanon and elsewhere.

The European stakes in containing Iran's nuclear ambitions may be as high, and perhaps more direct than those of the US. Washington will have a systemic interest in preventing the emergence of a new nuclear power. But Europe, including France, will be more tangibly exposed to the strategic consequences of a nuclear-armed Iran. Ballistic missile reach is part of the equation. But Europe will also have to reckon with the possible cascading effects of a nuclear, or even a nuclear-ready Iran. Heightened proliferation incentives across the Middle East could produce changes in military balances across a wide region, from the Aegean to Central Asia. Russian strategy, already highly dependent on nuclear forces, could move further in this direction,

at a time when NATO will be reassessing and recasting its own strategy and doctrine. A nuclear or near-nuclear Iran would have a variety of negative consequences for the strategic environment on Europe's eastern and southern periphery.

Pakistan – on the far reaches of the Mediterranean hinterland – will also be part of this equation. A highly unstable nuclear-armed state on the brink of economic collapse, Pakistan presents a formidable and proximate risk for crisis management with a nuclear edge. Unlike Iran, Pakistan offers a more straightforward case of convergent security interest on both sides of the Atlantic. Given the precarious political dynamics and existing nuclear arsenal (how secure?) in Pakistan, there is considerable reason to ponder the potential requirement for a coalition operation, involving the US, France or others, to secure the Pakistani arsenal under chaotic conditions. Not a Middle Eastern or Mediterranean action in the strict sense, perhaps, but one that would have important political and security echoes across adjacent regions.

The Mediterranean Dimension

The US has been a Mediterranean power for over two hundred years. But despite this long history of presence, American policy toward the Mediterranean remains fragmented and diffuse. There is little in the way of a Mediterranean consciousness of the kind found in France, Italy and elsewhere in southern Europe. The EU has a Mediterranean strategy in place, even if this strategy falls short in critical respects. New initiatives, including the French-inspired Union for the Mediterranean, reflect a well-developed notion of the Mediterranean and its hinterlands as an identifiable strategic space. By contrast, the US continues to divide the region, intellectually and bureaucratically, along rigid regional lines: Europe, on the one hand, and the Middle East and North Africa on the other. Key sub-regions and issues, including the Balkans, the Aegean, the Israeli-Palestinian dispute, and Turkey, are rarely placed in an explicit Mediterranean frame. This basic asymmetry in French and American perspectives is likely to persist, even as the future of North Africa and functional issues in the Mediterranean become more central to transatlantic cooperation.

American interests in the area are diverse, with policymakers attuned to the Mediterranean as an aspect of European security (the dominant aspect during the Cold War); as a logistical gateway to areas such as the Gulf (e.g., the role of Suez and Incirlik airbase); and as a focal point for crisis management (e.g., the Western Sahara, Cyprus or Lebanon). Washington's political engagement is still driven largely by close bilateral relationships, such as those with Morocco and Israel, rather than a sense of Mediterranean policy *per se*. One exception has been the trans-regional purview of American military commands such as EUCOM, which has spanned Europe and Africa (AFRICOM now constitutes a separate command whose responsibility includes the Maghreb, although still located in Germany). The Sixth Fleet has also had a trans-Mediterranean outlook.

Looking ahead, several issues are likely to drive transatlantic stakes in the Mediterranean, and may offer new incentives for Franco-American cooperation. First, North Africa has become more central to the strategic concerns of Europe and the US. The Maghreb is closely linked to Europe by virtue of its position as a source and conduit for migration, its uncertain economic and political prospects, and links to political violence and terrorism affecting Western interests. The renewal of the Barcelona Process, including the new Union for the Mediterranean, will be an integral part of the EU's evolving approach to the wider European neighborhood, and one where the US will have an important stake. For all of the skepticism regarding the Union for the Mediterranean, it is noteworthy that the initiative attracted an unusual amount of attention in Washington where it now a fashionable topic for debate. A reflection of growing American attention to North Africa and the Mediterranean perhaps, but the French dimension cannot be discounted at a time of mounting interest in rebuilding Franco-American ties.

Washington and Paris (and Rome) will be among the leading actors in political and economic relations with North Africa, including the challenge of reintegrating Algeria and Libya; the former after over a decade of instability and violence, the latter after decades of diplomatic isolation and international sanctions. Neither task will be easy. Algeria faces a slow-moving crisis of governance and development, and a resurgence of terrorism and criminality. Algeria's unreconstructed nationalism and sovereignty consciousness will continue to complicate European, American and Russian relations with Algiers. With Washington, Libya is literally starting from a blank page, and even with Europe, there is the potential for relations to take new and different forms. The reintegration of these states as regional actors will be critical to the larger effort to encourage closer cooperation along south-south lines; a priority when seen from either side of the Atlantic.

Second, terrorist networks with roots in North Africa are likely to be a significant concern for French and US planners over the next few years. These will be a leading source of risk for Europe, and an element in the outlook for stability around the southern Mediterranean. Substantial numbers of Maghrebi and Egyptian fighters have appeared in Iraq, and may now be moving to Afghanistan. They could emerge as a durable element in the security equation in the Middle East and South Asia, and their return to North Africa or Europe could vex intelligence and security services for years to come.

Third, energy security will be another driver of transatlantic interest in the Mediterranean, with very different characteristics from the Gulf and Central Asia. The proliferation of new gas, oil and electricity transmission lines is leading to the emergence of a Mediterranean energy market, with potential importance in offsetting European dependence on Russian gas. Algeria and Libya are key actors here, but Morocco, Tunisia and Turkey are playing leading roles in energy transit. Clearly, France and southern European partners will have a more direct stake in the Mediterranean energy security equation than will the US. But as the market for natural gas continues to expand, the US stake should continue to increase. Today, the American debate about energy security is overwhelmingly about oil, and largely focused on the Gulf. The European debate, by contrast, is first and foremost about gas. This asymmetry in perspective may shape transatlantic discussions about energy security strategy for some time to come.

Fourth, the Mediterranean is already a multi-polar environment, and could become even more visibly multi-polar with the return of Russia as a commercial, political and security actor. It is probably too soon to judge the real scale and significance of Russia's modest re-entry into the region as a naval power and defense partner for Algeria, Libya and Syria. But a more difficult strategic relationship between Moscow and the West could well include more open competition around the Mediterranean. At the same time, China, India and the Gulf states are acquiring economic interests around the Mediterranean and its hinterlands, sometimes in direct competition with Europe and the US. The global economic crisis could well slow or interrupt this trend, but the general outlook favors a diversification of ties among regional and extra-regional actors. In the future, Europe and the US could well face a more competitive atmosphere in relations with southern Mediterranean partners.

Fifth, and from an American perspective, the evolving strategic relationship with France will be a leading influence on US policy in the Mediterranean. Unlike more distant areas, the Mediterranean basin is a place where American and French engagement and capabilities are relatively balanced, and interests *should* be broadly convergent. Habits of defense cooperation in the region are well-developed and longstanding. If France returns to NATO's Integrated Military Command, this cooperation could become more intensive and explicit. Under these conditions, it is not unreasonable that Paris would seek to lead a major NATO command, and the joint Mediterranean headquarters in Naples is a logical choice. A decade ago, American policymakers were uncomfortable with this idea. Today the notion would be welcomed in many quarters and could go some way toward revitalizing NATO's purpose and capabilities on the European periphery.

Turkey as a Transatlantic Issue

Finally, Turkey should also be part of a new Franco-American discussion on strategic priorities, not least because of Ankara's growing activism and capacity for power projection in the Levant and the Gulf. Washington will undoubtedly continue to support Turkey's EU candidacy for strategic reasons, although the US capacity to make this argument and to influence European decision-making is declining. The quality of transatlantic relations will be an important factor here, but structural and technical issues also matter, and these have become more prominent in Turkish-EU relations over time. At base, the American interest in Turkey-EU relations is not membership *per se*, but rather Turkey's continued convergence with European norms in various sectors, from governance to security. At this level, French and American interests in Turkey are entirely compatible. On key functional questions such as energy and defense, the scope for purely bilateral cooperation with Ankara is narrowing, and in most instances a transatlantic approach makes sense for all sides. As Turkey seeks new partners and reassurance vis-à-vis instability on its Middle Eastern borders – including the future of Iraq -- multiple partners will be the order of the day.

Some Strategic Priorities

The enlarged definition of the Middle East as a strategic space, including the Mediterranean dimension, holds the potential for more explicit Franco-American partnership. A sharp change in American foreign policy style, and a more expansive approach to French and European interests on the periphery of the continent, will create the basic conditions for closer cooperation. Economic stringency and pressures for a re-nationalization of foreign and security policies on both sides of the Atlantic could work against this objective, as could unforeseen crises in Asia or elsewhere. A short list of shared strategic priorities should include:

- A durable ceasefire in Gaza and reinvigoration of Middle East peace process diplomacy early in the new US administration, with fewer reservations about European engagement, fewer fixed ideas about who can be a broker (the Oslo model) and multilateral security guarantees where required;
- A common approach to regional diplomacy in support of an early US disengagement from Iraq, including strategies to hedge against chaos and the collapse of the unitary state;
- Planning to address the challenge of a nuclear Iran, possibly including a sustained strategy of containment if Tehran opts for a prolonged near-nuclear posture;
- Development of a more explicit Franco-American approach to development and security in the Mediterranean, both inside and outside the NATO frame. Encouraging greater south-south integration should be a key theme in a more concerted policy toward North Africa.

The prominence of these issues in the strategic calculus on both sides of the Atlantic, and their location in places Europe can reach, will make policy toward the Mediterranean and the Middle East a key near-term test of commitment to a revived transatlantic relationship.

Biographies

- **Jean-Pierre FILIU**

Jean-Pierre Filiu est professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), où il enseigne en français, en anglais et en arabe au sein de la Chaire Moyen-Orient Méditerranée. Il revient d'un semestre comme professeur invité à Georgetown, dans le cadre du Centre d'études européennes de cette université. Il a notamment publié chez Fayard *Mitterrand et la Palestine* (2005) et *Les frontières du jihad* (2006). Son *Apocalypse dans l'Islam* (Fayard, 2008) a obtenu le prix Augustin-Thierry des derniers Rendez-vous de l'histoire de Blois. Ce livre sera prochainement traduit aux États-Unis.

- **Ian LESSER**

Ian Lesser is Senior Transatlantic Fellow at the German Marshall Fund of the United States in Washington, where he focuses on Mediterranean affairs, Turkey, and international security issues. Prior to joining GMF, Dr. Lesser was Vice President and Director of Studies at the Pacific Council on International Policy. He came to the Pacific Council from RAND, where he spent over a decade as a senior analyst and research manager. He served on the Secretary's Policy Planning Staff at the U.S. Department of State, responsible for Turkey, Southern Europe, North Africa, and the multilateral track of the Middle East peace process. His books and policy reports include *Beyond Suspicion: Rethinking US-Turkish Relations* (2008). He is a senior advisor to the Luso-American Foundation in Lisbon and a member of the Council on Foreign Relations.

Présentation du Center for Transatlantic Relations et de la Fondation Robert Schuman

▪ Center for Transatlantic Relations

The Center for Transatlantic Relations has sponsored several activities related to U.S.-French relations including strong cooperation with the Fondation Robert Schuman. For example, in 2004 the Fondation published the French translation of Joe Quinlan's CTR monograph as *Dérive ou rapprochement? La Prééminence de l'économie transatlantique*. We co-hosted a conference in 2005 that resulting in the publication of the widely-distributed volume *Changing Identities and Evolving Values: Is There Still a Transatlantic Community?*

In 2003, SAIS hosted French Ambassador Jean-David Levitte for a public address. In 2005, CTR hosted Defense Minister Michèle Alliot-Marie also for a public address. CTR hosts an annual symposium with faculty from SAIS and the Sorbonne. CTR has co-sponsored two conferences and a book project with Professor Serge Sur and Université Paris II.

CTR regularly engages senior officials, opinion-shapers and experts, diplomats and the media. CTR serves the secretariat assisting the Congressional Caucus on the European Union (for Members of Congress) and the Congressional Staff Roundtable on the European Union (for congressional staff).

▪ Fondation Robert Schuman

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman est devenue une référence en matière d'information européenne en France, en Europe et dans le monde. Principal centre de recherches français sur l'Europe, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse et la qualité de ses publications. Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses sur l'Union européenne et ses politiques apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion. Vecteur permanent d'informations, elle propose des documents électroniques uniques : une Lettre hebdomadaire (+ 200 000 abonnés, 5 langues), des « policy papers : Question d'Europe », et un Observatoire des élections en Europe.

The Robert Schuman Foundation, created in 1991 and acknowledged by State decree, promotes the construction of Europe and publishes studies on the EU and its policies. It has become the principal institution in this field not only in France but also across Europe and indeed worldwide. The Foundation is distinguished by the quality of its publications and its numerous contributions. Its independence allows it to address topical subjects in a detailed and objective manner. Its studies and analyses provide decision-makers with arguments and insights that are highly esteemed for their concrete utility and scientific quality. Its website provides a wide range of electronic documents: a weekly newsletter (5 languages, 200,000 subscribers), policy papers called 'Question d'Europe', and the 'European Election Monitor'.

Center for Transatlantic Relations
The Paul H. Nitze School of Advanced
International Studies (SAIS)
The Johns Hopkins University
1717 Massachusetts Avenue, NW
Washington, D.C. 20036
Tel: +1 202-663-5880
<http://transatlantic.sais-jhu.edu/>

Fondation Robert Schuman
29, bd Raspail - F-75007 Paris
Tel : +33 1 53 63 83 00
Rond-Point Schuman 6 / Schumanplein 6
B-1040 Bruxelles / B-1040 Brussel
Tel : +32 2 234 78 26
<http://www.robert-schuman.eu>