

Israël-États-Unis, de la reconnaissance historique à l'alliance stratégique

Histoire des relations stratégiques et diplomatiques, 1948-2004

Gérard Claude



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rha/3343>

ISBN : 978-2-8218-0516-3

ISSN : 1965-0779

Éditeur

Service historique de la Défense

Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2008

Pagination : 114-123

ISSN : 0035-3299

Référence électronique

Gérard Claude, « Israël-États-Unis, de la reconnaissance historique à l'alliance stratégique », *Revue historique des armées* [En ligne], 252 | 2008, mis en ligne le 17 septembre 2008, consulté le 21 septembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/rha/3343>

Ce document a été généré automatiquement le 21 septembre 2021.

© Revue historique des armées

Israël-États-Unis, de la reconnaissance historique à l'alliance stratégique

Histoire des relations stratégiques et diplomatiques, 1948-2004

Gérard Claude

Préambule

- 1 Israël fait figure aujourd'hui de « *citadelle de l'impérialisme américain* » au Moyen-Orient. Cette image résulte de l'alliance de l'État hébreu avec les États-Unis. Pourtant, il n'en a pas toujours été ainsi. Certes, le gouvernement américain a été le premier à reconnaître, dès le printemps 1948, le jeune État. Mais cette reconnaissance n'obéissait pas à des considérations stratégiques. Ce sont les contingences du contexte international, la guerre froide, la détente, les crises au Moyen-Orient, qui expliquent pour l'essentiel le rapprochement progressif des deux pays. Le début des années 1980 est ici déterminant dans l'inflexion de ces relations bilatérales. Mais le couple a connu de nombreuses tensions qui n'ont pas altéré ce « mariage de raison » qui dure depuis plus d'un demi-siècle.

De la reconnaissance de fait à l'alliance stratégique, 1948-1980

- 2 La reconnaissance immédiate d'Israël par les États-Unis, le 15 mai 1948, ne doit pas faire illusion. À l'origine, l'Administration américaine ne considère pas l'État hébreu comme un allié potentiel au Proche-Orient. Bien au contraire, il faudra attendre une vingtaine d'années pour assister à un changement de stratégie de Washington à l'égard du nouvel État. 1958 marquera, de ce point vue, une première étape. La décision de reconnaître Israël est une initiative personnelle du président Harry Truman, dictée

davantage par des considérations de politique intérieure que par les exigences de l'environnement géostratégique de la région.

- 3 La société américaine de l'après-guerre nourrit, en effet, un profond sentiment de sympathie à l'égard de la cause sioniste. Ce courant est d'abord alimenté par la communauté juive américaine, anciennement implantée, bien intégrée, puissante et nombreuse (environ 6 millions de personnes à cette époque). Dans le contexte des élections présidentielles, elle constitue une force politique majeure et le soutien traditionnel du Parti démocrate. Les fondamentalistes protestants, fort nombreux dans les États du sud et du centre-ouest du pays, sont également un atout pour la cause sioniste. Ils sont influencés par le concept biblique selon lequel la reconstruction de l'État hébreu en Palestine est la condition du retour de Jésus sur Terre. Vision prophétique, qui est à l'origine de leur engagement, et certainement de celle du président Truman que l'on sait profondément croyant. À la fin des années 1940, la communauté noire est aussi pro-israélienne. Elle l'est car elle partage avec son homologue juive le sentiment d'être une minorité, ce qui suscite une solidarité de fait. La communauté juive ne soutient-elle pas dès l'origine le mouvement des « *Civils Rights* » ? Il est naturel que les Noirs partagent les revendications nationalistes du mouvement sioniste. Plus largement encore, les Américains, dans leur majorité, sont acquis à la cause israélienne par l'image qu'ils ont de ce jeune État : un pays pionnier, une terre refuge, qui incarne les valeurs occidentales dans un environnement arabe, hostile par nature. Un peuple courageux, tenace et laborieux. Que de points de similitude avec l'histoire de l'Amérique et de ses premiers colons. Il n'est pas étonnant qu'un sondage réalisé en 1948 révèle que neuf Américains sur dix approuvent l'existence de l'État juif. Les médias et le Congrès se font les relais de ce large sentiment de sympathie. On comprend, dans ces conditions, l'attitude du président américain. Mais des considérations stratégiques opposées rendent compte également d'une certaine réserve de sa politique à l'égard d'Israël. La reconnaissance de son existence ne signifie nullement une alliance stratégique.
- 4 La haute administration américaine ne partage pas en effet la sympathie du président pour la cause sioniste. Elle raisonne selon une logique différente. Pour le secrétaire d'État John Marshall, son sous-secrétaire R. Levett, et le chef du département du Proche-Orient Loy Henderson, toute alliance avec Israël porterait ombrage à l'influence américaine dans la région auprès des États arabes. Le président Roosevelt est très attentif à cet équilibre lorsqu'il affirme que rien ne sera entrepris en Palestine sans l'accord de l'Arabie Saoudite et de la Syrie. À Washington, on craint dans ce contexte de guerre froide naissante, où Américains et Soviétiques se disputent des zones d'influence, que le rapprochement avec Israël ne favorise des alliances entre l'URSS et certaines monarchies arabes, ce qui aurait un effet inverse à l'objectif de la « *doctrine Truman* » de « *l'endiguement* ». À cet argument stratégique, Marshall en ajoute un autre, d'essence historique, emprunté à l'exemple de l'ancienne puissance mandataire dans la région. Si la Grande-Bretagne est parvenue à se maintenir aussi longtemps en Méditerranée orientale, c'est grâce à ses alliances durables avec les États arabes. Au moment où Washington s'apprête à prendre le relais de l'ancienne puissance déchue, il convient qu'elle adopte, pour « durer », la même ligne de conduite.
- 5 Ces considérations expliquent le caractère très mesuré des relations entre les États-Unis et Israël au lendemain de la guerre, et permettent de comprendre la raison pour laquelle l'alliée stratégique et militaire de l'État hébreu dans les années qui suivent sa

fondation est la France. Jusqu'à la fin des années cinquante, les Américains refusent en effet de livrer le moindre armement à Tel-Aviv, laissant ce privilège à la France. Un rapport, datant du 7 mai 1953, à la veille de la visite au Proche-Orient du nouveau secrétaire d'État John Foster Dulles, donne clairement les raisons de cette « réserve » américaine : « À moins d'affaiblir les intérêts américains dans cette région et de subordonner les impératifs stratégiques américains à la cause sioniste, la relation privilégiée entre les États-Unis et Israël est considérée comme détournant et affaiblissant la poursuite de la politique étrangère des États-Unis au Proche-Orient. » On ne peut être plus clair sur les principes de la diplomatie américaine dans la région. Le nouveau président Eisenhower entend poursuivre et amplifier la politique « d'endiguement » de son prédécesseur, et la mettre en application dans la région en ralliant à l'Amérique le plus grand nombre d'États arabes possible, afin de stopper la progression soviétique. Ce sera le pacte de Bagdad de 1955. Cela explique la réaction très vive de Washington dans les crises qui impliquent l'État hébreu, en 1953 et 1956. Le 15 octobre 1953, Israël déclenche une opération de représailles sur le village jordanien de Qibya, suspecté d'abriter des *feddayins* palestiniens responsables de plusieurs raids meurtriers sur ses localités de la frontière jordanienne. L'opération est vigoureusement dénoncée par les États-Unis à la tribune de l'ONU. Trois ans plus tard, l'État hébreu décide de s'associer à l'expédition punitive franco-anglaise contre l'Égypte de Nasser. Il s'agit de se prémunir contre une éventuelle agression égyptienne. Guerre préventive. Une nouvelle fois Washington fait pression sur Tel-Aviv (Londres et Paris) pour obtenir, après négociation, le retrait de Tsahal.

- 6 L'année 1958, et le second mandat présidentiel de Eisenhower, marquent une première inflexion dans la diplomatie américaine. Désormais, Israël n'est plus considéré comme un obstacle à l'établissement d'un ordre américain au Proche-Orient, mais comme un atout, un allié potentiel. Plusieurs événements rendent compte de ce retournement progressif de la position américaine. Il faut d'abord considérer la « nouvelle donne » géopolitique résultant du fiasco de l'expédition militaire franco-anglaise de Suez en 1956. Elle marque le terme de l'influence de ces deux puissances coloniales en Méditerranée orientale. La place est désormais vacante. Américains et Soviétiques vont se disputer dans le cadre de la guerre froide les faveurs des États arabes. La crise de 1956 montre également l'efficacité du potentiel militaire israélien, le seul véritablement opérationnel dans la région. La fin des années cinquante est marquée au Moyen-Orient par le développement d'un mouvement panarabe qui trouve en Abdel Nasser un leader charismatique de premier plan, et dans la création de la République arabe unie (qui associe, en un seul État, l'Égypte et la Syrie), sa manifestation la plus concrète. Le communisme n'est donc plus l'unique menace dans la région. Israël peut désormais faire obstacle au nationalisme arabe. Les crises qui se produisent en 1957 et 1958 vont lui en offrir l'opportunité.
- 7 C'est en premier lieu le resserrement de l'alliance militaire syro-soviétique. Elle suscite la réaction militaire des États-Unis, associés à la Turquie, la Jordanie et l'Irak. Simple manifestation de force à la frontière syrienne, qui suffit pour calmer les ardeurs du nouveau régime de Damas. Plus grave est la crise libanaise de 1958 puisqu'elle nécessite l'intervention militaire américaine. Elle est déterminante dans le retour de la paix civile. La crise jordanienne de l'été 1958 marque le point d'orgue de cette série de tensions. Le régime du roi Hussein, en proie à une coalition de nationalistes jordaniens et de palestiniens, fait appel aux États-Unis qui interviennent avec les troupes israéliennes pour rétablir l'ordre dans le royaume hachémite. Ces événements

permettent à Washington de prendre conscience de la valeur stratégique du jeune État dans une région exposée à des convulsions de plus en plus violentes. Il se révèle un soutien précieux dans l'effort engagé par la Maison Blanche pour garantir la stabilité des régimes menacés, tels le Liban et la Jordanie, et un allié dissuasif face à des pays proches de l'Union soviétique, comme l'Égypte et la Syrie. Ainsi, l'Amérique élabore-t-elle une nouvelle politique à l'égard d'Israël. Les bases de la coopération militaire et stratégique entre les deux États sont posées durant le second mandat du président Eisenhower. Elles seront concrétisées sous les présidences Kennedy et Johnson durant les années 1960.

- 8 Le président Kennedy est le premier à considérer véritablement Israël comme un État allié, intégré dans le dispositif diplomatique et stratégique mondial américain et à livrer des armes à Tel-Aviv, les missiles Hawk. L'objectif est d'assurer l'équilibre militaire de la région et de lutter contre l'idéologie communiste de Moscou et le nationalisme arabe du Caire et de Damas. Le but est également énergétique, en garantissant à l'économie occidentale le libre accès aux gisements pétroliers du Moyen-Orient. Son successeur Lyndon Johnson poursuit sans la moindre déviance cette politique. La guerre des Six Jours en juin 1967 lui en fournit l'occasion, et permet de consolider la coopération israélo-américaine. C'est pour Israël une nouvelle guerre préventive afin de garantir la sécurité de son économie et de son territoire, menacés par l'alliance des pays arabes (Syrie, Égypte, Jordanie et Irak), et par la décision du président Nasser d'interdire le détroit d'Akaba à sa navigation. Cette guerre éclair consacre sa victoire, au-delà de toute espérance, et précipite l'échec du nationalisme arabe. Elle permet également aux États-Unis de jouer un rôle nouveau au Proche-Orient, celui de médiateur pour la paix. C'est l'objet du discours présidentiel du 19 juin 1967, qui jette les bases d'une paix globale entre Israéliens et Arabes sur le principe du « *respect de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale de tous les États de la région* ». Ce plan, repris dans la résolution 242 des Nations unies, n'est pas appliqué à cause de l'opposition de l'URSS. Il inaugure cependant un processus de règlement diplomatique du conflit israélo-arabe. Le conflit promut également l'État hébreu au rang de seule puissance régionale capable de défendre les intérêts occidentaux et américains en Méditerranée orientale. Mais il a, en même temps, renforcé la position soviétique au sein du monde arabe. Peu importe, car pour le gouvernement israélien, l'essentiel est acquis : le pays a obtenu le statut d'allié privilégié des États-Unis dans la région, et à ce titre peut prétendre bénéficier de la manne financière et militaire de l'Amérique, à un moment où la France gaullienne, soutien des premiers jours, se détourne de lui, pour inaugurer une politique ouvertement pro-arabe. Ainsi sous la présidence de Richard Nixon (1968-1974), l'aide américaine se fait plus généreuse, et sous l'impulsion du secrétaire d'État Henry Kissinger, Israël a l'opportunité une nouvelle fois, dans la crise jordanienne de septembre 1970, de montrer son potentiel et son utilité stratégique.
- 9 La diplomatie américaine est dirigée durant les années 1970 par Henry Kissinger. L'homme est un pragmatique qui a une conception nouvelle du monde et des relations internationales. Il a une perception multidimensionnelle du pouvoir dans le monde, et considère avec conviction qu'il n'existe pas de solution globale d'un problème. Toute avancée ne peut être que progressive, en dénouant patiemment, les uns après les autres, les fils de la négociation, et en mettant en relation les différents protagonistes. C'est la diplomatie « *des petits pas* », qui conduit le secrétaire d'État à privilégier les contacts bilatéraux, et à multiplier les « *va-et-vient* » entre les capitales du monde arabe

et Jérusalem. L'objet ultime étant de tisser entre des États qui s'ignorent des accords de désengagement limité, afin de créer les conditions d'une paix durable. Le projet américain est de sécuriser l'environnement géopolitique et stratégique d'Israël. Le problème comprend deux paramètres : les États arabes, unis et toujours hostiles à l'existence de l'État hébreu, et le peuple palestinien, sans État, représenté par la jeune Organisation de libération de la Palestine (OLP) de Yasser Arafat. Sur le dossier palestinien, la diplomatie américaine va échouer. La conférence de Genève d'octobre 1977 a montré l'intransigeance des deux parties qui refusent de se reconnaître mutuellement, malgré les efforts conjugués des Américains (convaincus que cette question est désormais une donnée incontournable de la résolution du conflit régional) et des Soviétiques (associés à ce dossier grâce à leur implication en Syrie et en Égypte).

- 10 En revanche, la diplomatie américaine parvient à fissurer le « *front arabe du refus* » en dissociant l'Égypte de l'alliance anti-juive, et en l'amenant à conclure un traité de paix et de reconnaissance mutuelle avec Israël. Ce seront d'abord les accords du Sinaï I et II, en mars et septembre 1975, qui marquent le succès de la « diplomatie Kissinger », puis quatre ans plus tard, sous l'Administration Carter, ceux de Camp David signés en mars 1979 qui fixent « *le cadre de paix au Proche-Orient* » et posent le principe de la « *pleine autonomie de la Cisjordanie et de la bande de Gaza* ». Ces accords, dont la conclusion est permise par le « *retournement diplomatique* » du président égyptien Anouar al-Sadate, consacrent le succès de la « *doctrine Carter* », qui s'inscrit en opposition à celle définie par Kissinger dans la mesure où elle propose une approche globale des questions diplomatiques. Même si à moyen terme l'objectif des stratèges de la Maison-Blanche n'est pas atteint (l'Égypte ne parvient pas à entraîner dans son sillage les autres nations arabes en créant une dynamique de paix autour d'Israël), l'essentiel est acquis pour Washington : sécuriser la frontière sud de l'État hébreu et conforter son influence dans la région. Ce traité ouvre également la voie à une redéfinition de la place stratégique d'Israël dans la politique américaine au Moyen-Orient.
- 11 Il faut rappeler que le contexte géostratégique de la région est brutalement bouleversé en 1979 par deux événements majeurs : la révolution iranienne conduite par l'ayatollah Khomeyni et l'invasion soviétique de l'Afghanistan. Les Américains perdent en peu de temps deux positions stratégiques essentielles. On comprend, dès lors, la proposition d'un mémorandum qui renforce la sécurité (et l'alliance) avec Israël, dont la position stratégique revêt une importance nouvelle. L'article 3 du texte précise que « *si une violation du traité de paix est jugée une menace pour la sécurité d'Israël, les États-Unis seront prêts à envisager de toute urgence des mesures telles que le renforcement de leur présence dans la région, des fournitures d'urgence à Israël et l'exercice de droits maritimes pour mettre fin à la violation* ». En clair, les États-Unis s'engagent ouvertement auprès de l'État hébreu pour garantir militairement sa sécurité. Ainsi que l'intégrité de toute la zone du Golfe persique, sur laquelle l'invasion soviétique de l'Afghanistan fait planer une menace réelle. Le président Carter, quelques mois plus tard, affirme sa détermination à protéger l'ensemble de la région, en déclarant que « *toute tentative par une force extérieure de contrôler la région du Golfe persique sera considérée comme un assaut contre les intérêts vitaux des États-Unis, et un tel assaut sera repoussé avec tous les moyens nécessaires, y compris la force militaire* ». Cette nouvelle position de l'Administration Carter sera à l'origine de la *Rapid Deployment Force*, créée en 1980. Elle annonce également l'engagement américain qui caractérisera la présidence de Ronald Reagan.

L'alliance privilégiée israélienne, 1980-2006

- 12 La présidence Reagan des années 1980 marque une étape décisive dans l'évolution des rapports israélo-américains, car elle institutionnalisera la place d'Israël dans la doctrine américaine. Le nouveau chef de la Maison Blanche affirme très tôt ses ambitions et les principes de sa politique étrangère. L'Amérique est de retour sur la scène internationale et la nouvelle administration entend faire oublier les erreurs et les humiliations du passé. C'est le temps de la « guerre fraîche », où les États-Unis veulent s'opposer sur tous les terrains et par tous les moyens à l'hégémonie soviétique des années Brejnev. Le Moyen-Orient devient dans ce contexte un terrain d'affrontement potentiel, un lieu où l'Amérique souhaite construire un réseau d'alliances, établir un « *consensus stratégique* » pour contrer l'influence de sa rivale. L'État d'Israël occupe dans ce dispositif une place de choix et le président n'hésite pas à l'affirmer plusieurs fois au tout début de son premier mandat, en reconnaissant publiquement le caractère « *légitime* » des implantations de colonies juives dans les territoires occupés et en avouant son « *antipathie* » pour les Palestiniens. Propos qui avaient de quoi rassurer et satisfaire le gouvernement de Tel-Aviv. Pourtant, une fois passé le charme des premières déclarations d'intention, les relations entre les deux États vont passagèrement s'obscurcir. D'abord à cause de la décision américaine de livrer des avions de surveillance AWACS à l'Arabie Saoudite, afin de « *renforcer l'environnement stratégique au Moyen-Orient* » et de conforter les liens militaires bilatéraux. Mais ce sont plus encore les initiatives militaires israéliennes de l'été 1981, contre l'Irak et l'OLP, qui vont dégrader un instant ces relations. Car ces opérations contre le réacteur nucléaire irakien de Tuwaitha et le bombardement du quartier général de l'OLP à Beyrouth portent préjudice à la politique du « *consensus stratégique* » voulu par Washington. Israël est condamné par l'ensemble du monde arabe, et par l'opinion publique américaine (même la communauté juive outre-Atlantique dénonce les victimes civiles de l'opération sur Beyrouth) ainsi que le Congrès traditionnellement acquis à sa cause. La réprobation américaine se traduit par la suspension de la livraison d'une commande de six avions F-16.
- 13 Mais la tension est de courte durée, car dès la fin de l'année 1981, un mémorandum d'entente est signé entre les deux États qui officialise le partenariat stratégique américano-israélien. Il établit une « *coopération et une consultation mutuelle afin de faire face à la menace que représentait l'URSS, ou des forces sous son contrôle, dans la région* ». L'État d'Israël s'impose pour la première fois comme le protecteur des intérêts américains contre les ambitions soviétiques, comme un allié officiel de l'Amérique. Ce document souligne autant l'importance politique que militaire du rapprochement. Une entente que démontre la position de Washington dans l'invasion du Liban en 1982.
- 14 Israël la justifie par la nécessité de garantir la sécurité de son territoire et le besoin « *d'éradiquer* » la menace palestinienne. L'objectif est aussi de créer un État libanais stable, dégagé de la tutelle syrienne. L'Administration américaine partage ces arguments. Mais la guerre va prendre une dimension insoupçonnée. L'occupation complète du Liban, les massacres de populations civiles (à Sabra et Shatila), les affrontements avec l'armée syrienne, placent l'Administration Reagan dans une posture difficile à justifier au regard de la communauté internationale, qui dénonce d'une façon unanime l'excès de l'intervention de *Tsahal*. D'où l'appel de Washington à

Tel-Aviv à limiter l'ampleur et l'impact de ses opérations militaires et la volonté de trouver rapidement une issue diplomatique au conflit. Le Congrès refuse cependant de recourir à des sanctions économiques, ce qui rend caduques les critiques et les mesures d'embargo décidées par le président américain. Cette intervention israélienne au Liban montre finalement comment la solidarité entre les deux alliés a su résister à l'épreuve des faits. L'évolution de la situation régionale va conduire à un rapprochement plus étroit et faire de la présidence Reagan un des moments les plus forts de l'alliance américano-israélienne. L'attentat perpétré contre l'ambassade des États-Unis à Beyrouth et le renforcement de l'alliance syro-soviétique sont à l'origine de la *National Security Decision 111* d'octobre 1983, qui consacre la coopération avec l'État hébreu comme une des priorités en matière de politique étrangère de l'Administration américaine. La directive présidentielle renforce l'entente stratégique en permettant notamment « le stockage en Israël d'équipements et de fournitures américaines (...) et la planification conjointe pour toute éventualité, ainsi que la préparation d'exercices militaires conjoints ». Elle ouvre la voie à une collaboration active et étroite sur le plan stratégique entre les deux États. Ainsi, au lendemain de la signature de la NSD 111, les deux ministres de la Défense, Moshé Arens et son homologue américain Caspar Weinberger, signent un mémorandum, révisant celui de 1979, établissant une coopération en matière de recherche et développement, permettant aux États-Unis d'offrir leur soutien logistique à l'État israélien. En février 1987, il est qualifié par le président Reagan « d'allié principal » des États-Unis, non-membre de l'OTAN. Cette déclaration est instituée au mois de décembre suivant par la signature d'un accord bilatéral. En avril 1988, un nouveau mémorandum étend les domaines d'action de cette coopération bilatérale privilégiée. À l'aide militaire et technologique en matière de recherche fondamentale s'ajoute une assistance économique en vue d'assurer à l'État hébreu son autosuffisance.

- 15 Les années 1980 marquent donc une étape essentielle dans le processus de rapprochement entre Israël et les États-Unis. Celui-ci devient un allié privilégié de la diplomatie américaine au Proche-Orient. La perte de l'Irak, les menaces soviétiques sur l'Afghanistan, sa poussée en Syrie et son soutien à l'Irak en guerre, sont autant d'éléments qui mettent en relief son importance stratégique pour l'Administration américaine. La fin de la présidence Reagan coïncide avec des bouleversements géopolitiques mondiaux majeurs et l'émergence d'une « nouvelle donne » au Proche-Orient. Ces données conduisent à la définition de nouvelles priorités pour Washington qui confèrent à Israël une place sensiblement différente dans la diplomatie américaine et donnent aux relations entre les deux États une configuration nouvelle.
- 16 L'Amérique a gagné la guerre froide. Avec les nouvelles orientations imprimées à la diplomatie soviétique par Mikhaïl Gorbatchev à partir de 1986, puis la disparition de l'URSS en 1991, la politique de « containment » réactivée par la présidence Reagan n'a plus de légitimité, ni en Europe, ni au Proche-Orient. C'est désormais la doctrine de « l'élargissement » qui prévaut. Dans ces conditions, Israël perd le rôle stratégique qu'il occupait dans la région et qui lui avait valu toutes les sollicitudes de Washington. D'autre part, la seconde guerre du Golfe en 1991 a contribué à marginaliser l'État hébreu sur la scène régionale. L'Amérique ne l'a pas associé à la vaste coalition punitive qu'elle a conduite. Elle a même demandé au gouvernement israélien de ne pas riposter aux attaques ciblées de Bagdad (missiles SCUD). Israël s'est donc trouvé placé au centre de la polémique et en marge du conflit. La victoire américaine a permis de rehausser le prestige de sa diplomatie au sein du monde arabe, a légitimé sa présence militaire en

terre d'Israël, mais a minimisé la position stratégique d'Israël. Un autre élément est intervenu pour expliquer la nouvelle orientation des relations américano-israéliennes à partir du début des années 1990. C'est la question palestinienne et l'évolution qu'elle a connue. La « première Intifada », déclenchée en 1987, a ému la communauté internationale et l'opinion publique américaine, choquée par le sort des Palestiniens de « l'intérieur » (Cisjordanie et bande de Gaza), victimes de la politique de « harcèlement » conduite par le Likoud. En décembre 1987, la résolution 605 des Nations Unies dénonce « les pratiques d'Israël qui viole les droits du peuple palestinien ». Le prestige de l'OLP en sort restauré, ce qui permet à son leader, Yasser Arafat, d'aller plus loin dans ses concessions et ses positions. Dans les différentes tribunes qui lui sont offertes, il affirme sa volonté de créer un État palestinien autonome et déclare vouloir reconnaître l'État d'Israël. Pour donner à son organisation une image de respectabilité reconnue, il affirme également son désir de paix et son refus du recours au terrorisme. Cette nouvelle posture de la cause palestinienne et la physionomie plus conciliante de l'OLP vont conduire les États-Unis, et la nouvelle Administration démocrate Clinton, à considérer la question palestinienne comme essentielle pour le rétablissement de la paix dans la région. Dans ces conditions, les relations avec Israël sont placées dans une perspective différente et l'État hébreu est pressé par son partenaire de contribuer efficacement à la solution de paix.

- 17 Le processus de paix sera désormais le cadre au sein duquel évoluera l'alliance américano-israélienne. L'Administration Clinton va s'impliquer largement dans l'élaboration de ce processus. Elle est favorisée dans sa démarche, dans un premier temps, par le retour au pouvoir du Parti travailliste en Israël et l'élection, en juin 1992, d'Ytzhak Rabin. Le cycle des négociations s'était ouvert en octobre 1990 à Madrid. La conférence avait inauguré une série de rencontres bilatérales et multilatérales entre Israël, l'OLP et les États arabes. Les États-Unis encouragent le dialogue sans prendre part officiellement aux rencontres. Elles aboutissent à l'ouverture des négociations d'Oslo, au début de 1993, dont le « Processus » conduit à la signature des accords de Washington du 13 septembre 1993, scellés par une historique poignée de mains entre Arafat et Rabin, sous le regard entendu et satisfait du président Bill Clinton. Les États-Unis parviennent à récupérer à leur profit les années de laborieuses négociations entre Israéliens et Arabes, sans s'y impliquer directement. La « déclaration de principes », signée entre les deux parties en septembre 1993, sera complétée par l'accord d'Oslo II, deux ans plus tard, en septembre 1995.
- 18 Mais le « Processus d'Oslo » va vite montrer ses limites, car, sur le terrain, la situation entre les communautés reste tendue, le Hamas refusant toute reconnaissance de l'État sioniste et cherchant à poursuivre l'Intifada. Les colons juifs, pour leur part, restent très méfiants et hostiles aux accords. Le principal obstacle à la réussite du processus de paix a été sa « progressivité » voulue par l'Administration américaine, qui pensait qu'on ne pouvait résoudre des années de conflit d'un seul coup. Il convenait de procéder progressivement, « à petits pas », afin de résoudre un à un les problèmes pour arriver plus sûrement à une solution finale du problème. Erreur de stratégie politique, car peu à peu, à partir de 1996, les obstacles s'accumulent, la confiance s'érode et la violence regagne du terrain. Le processus est affecté par l'élection en mai 1996 de Benyamin Netanyahou, dont le programme comprend une triple négation : non à un État palestinien, non à toute concession sur le Golan, et non à la division de Jérusalem. Le nouveau Premier ministre, qui n'a jamais dissimulé son hostilité aux accords d'Oslo, multiplie les gestes de provocation, comme la reprise de la colonisation en Cisjordanie.

Il entre en conflit avec l'Administration Clinton qui entame un second mandat et qui entend faire de la paix israélo-palestinienne la réussite de sa politique proche-orientale. Le président américain va donc s'impliquer personnellement dans le processus de paix, et parvenir à imposer au chef du gouvernement israélien l'accord intérimaire de Wye Plantation d'octobre 1998. Ses efforts sont servis par l'élection d'Ehud Barak à la tête d'un nouveau gouvernement travailliste en mai 1999. Le Premier ministre entend donner à la diplomatie israélienne une orientation toute différente de celle de ses prédécesseurs et de ce fait souhaite renforcer l'alliance avec les États-Unis. Les Premiers ministres israéliens avaient toujours fait passer les intérêts et la sécurité d'Israël avant les intérêts stratégiques de leur allié américain et ils avaient toujours satisfait les revendications de Washington si elles ne portaient pas atteintes aux intérêts de l'État hébreu. Ehud Barak inverse l'ordre des priorités en voulant satisfaire les exigences américaines quelles que soient les incidences pour son pays. Cet ancien chef d'état-major des forces armées considère que la guerre conventionnelle n'est pas la principale menace qui pèsera sur Israël dans les années à venir, mais le terrorisme et l'usage d'armes de destruction massive (ADM). Il convient donc de renforcer l'alliance avec les États-Unis, seuls capables de l'aider à répondre à de telles menaces. Mais ces considérations stratégiques ne permettent pas de conclure à un accord avec les Palestiniens et à Camp David en juillet 2000, malgré l'insistance du président Clinton, les deux partis ne peuvent s'entendre sur un projet global de paix, consacrant l'échec de la diplomatie américaine sur ce dossier. Pourtant, les efforts de la Maison Blanche pour apporter une solution de paix ne sont pas vains, car à la veille de l'élection du président républicain George W. Bush, l'alliance entre les deux États semble la clé la plus sûre pour parvenir à la résolution de la question israélo-palestinienne.

- 19 Les attentats du 11 septembre 2001 bouleversent à nouveau la donne des relations israélo-américaines et les conflits en Afghanistan et en Irak renforcent ces nouvelles orientations. Les événements du 11 septembre infléchissent d'une façon déterminante la politique extérieure du nouveau président. Les premiers mois de son mandat sont caractérisés par une politique étrangère volontairement « *humble et modeste* », peu ouverte sur le monde, résolument opposée à celle de son prédécesseur. N'a-t-il pas déclaré dans un débat présidentiel lors de la campagne électorale qu'il « *attachait plus d'importance au Mexique qu'au Moyen-Orient* » ? Même s'il faut nuancer ces perspectives, il est certain que l'intérêt du président se porte davantage sur le Golfe persique et son pétrole que sur le Proche-Orient et ses problèmes politiques. La résolution de la question israélo-palestinienne passe à l'évidence au second plan des préoccupations de la nouvelle Administration républicaine, qui semble souhaiter se désengager de ce « *bourbier* », laissant aux protagonistes le soin de sortir de leurs propres contradictions. Le déclenchement de la « *seconde Intifada* » en 2000 semble donner raison aux stratèges de la Maison Blanche, et expliquer leur prudence dans ce dossier.
- 20 Le 11 septembre projette l'Amérique sur la scène internationale, et renvoie directement les Américains aux problèmes moyen-orientaux. C'est de là que vient l'agression. La région devient donc la zone prioritaire pour la sécurité du pays. Stratégiquement, elle entre dans le « *premier cercle* », au centre duquel se trouve Israël. L'objectif des néo-conservateurs au pouvoir à Washington est de lutter contre le terrorisme international et de promouvoir la paix dans le monde, en exportant le modèle démocratique et libéral américain. Quel va être, dans cette perspective, le rôle attribué aux relations avec Israël ?

- 21 Dans leur projet de lutter contre les pays de « *l'axe du mal* », l'Iran, la Syrie, l'Irak et la Libye, Israël occupe une place de choix et s'avère un allié stratégique de première importance. Il présente des atouts majeurs : une expérience de la lutte contre le terrorisme, un service de renseignement et une armée de qualité (qui a su développer des tactiques d'interception et de duels aériens, ainsi que des opérations en zones désertiques). Israël jouit enfin d'une position qui en fait une excellente base logistique pour conduire des opérations contre les « *États parias* » voisins. De ce fait, la nouvelle politique extérieure américaine entend-elle faire de l'alliance avec l'État hébreu l'une de ses priorités afin de redessiner la carte politique du Moyen-Orient. L'objectif de « *double containment* » dirigé contre l'Iran et l'Irak défini par les stratèges de Washington s'accorde parfaitement avec les projets politiques du gouvernement israélien. Toute la question est de savoir comment y parvenir ? Israël, partisan de la méthode forte, a soutenu l'intervention militaire américaine en Irak en 2003 et cautionne le maintien de ses troupes dans le pays jusqu'à sa pacification complète. Il est aussi favorable à la méthode coercitive à l'égard de l'Iran des ayatollahs, suspecté d'enrichir de l'uranium à usage militaire et de financer les organisations islamistes radicales au Liban et en Palestine. Sur ce terrain, la position américaine diverge de celle de Tel-Aviv. Washington préfère mettre en avant la négociation et la tempérance. Mais les États-Unis savent qu'ils pourront compter sur l'alliance d'Israël dans l'éventualité (peu probable) d'un conflit ouvert avec l'Iran.
- 22 Le président Bush fait en 2004 du règlement de la question palestinienne l'une de ses priorités. Elle s'est exprimée dans la publication d'une « *feuille de route* », d'avril 2003. Celle-ci prévoyait la formation d'un État palestinien démocratique, libre et reconnu, ainsi que le gel de la colonisation juive. Un consensus semblait acquis autour de ce programme. Mais quatre ans après son élaboration, le projet a échoué. Parmi les nombreux éléments qui en expliquent les raisons, il convient d'avancer les réticences du gouvernement d'Ariel Sharon et le soutien tacite de Washington. Dans ce dossier, on perçoit encore l'identité de vue et la « *complicité* » qui existe entre les deux alliés.

Conclusion

- 23 Depuis la fondation de l'État d'Israël en mai 1948, les relations israélo-américaines n'ont cessé de se renforcer. À la reconnaissance compatissante des premières années qui obéissait d'abord à des motivations de politique intérieure, a très vite succédé un partenariat stratégique de fait, puis une alliance militaire imposée par l'évolution de la « *donne géopolitique* » mondiale et régionale. Les crises et les tensions qui ont ponctué ces relations n'en n'ont jamais véritablement altéré la solidité. Aujourd'hui, plus que jamais, les deux alliés ont besoin l'un de l'autre dans la nouvelle configuration géopolitique qui se dessine au Moyen-Orient.

BIBLIOGRAPHIE

- BEN-ZVI (Abraham), *Eisenhower, Kennedy and the origins of the American-Israeli alliance*, Columbia University Press, 1998.
- BEN-ZVI (Abraham), *The United-States and Israel. The limits of the special relationship*, Columbia Press, 1993.
- BRZEZINZKI (Zbigniew), *Le vrai choix*, Odile Jacob, Paris, 2004.
- DUROSELLE (Jean-Baptiste) et KASPI (André), *Histoire des relations internationales*, Armand Colin, 2002.
- ENCCEL (Frédéric), « États-Unis-Israël : une amitié à démystifier », *Le Figaro*, 13 novembre 2004.
- GILBOA (Eytan), *American public opinion toward Israel*, Lexington, Massachusetts, 1987.
- GRIER (Peter), "The United-States and Israel", *The Christian Science Monitor*, October 2001, p. 6-21.
- KISSINGER (Henry), *White House years*, Boston, Little Brown, 1979.
- LAURENS (Henry), *Paix et guerre au Moyen-Orient*, Armand Colin, Paris, 2005.
- LIEBER (Robert), "United-States and Israeli relations since 1948", *Middle East review of international affairs*, vol. 2, n° 3, September 1998, p. 2-11.
- MANSOUR (Camille), *Au-delà de l'alliance*, Armand Colin, Paris, 1995.
- RYNHOLD (Jonathan), "Israeli-American relations and the peace process", *Middle East review of international affairs*, vol. 4, n° 2, June 2000, p. 28-56.

RÉSUMÉS

L'alliance entre les États-Unis et l'État d'Israël est récente. La reconnaissance de l'État hébreu en mai 1948 n'augurait nullement d'une attente ultérieure et répondait à des considérations de politique intérieure américaine et non à un calcul géostratégique lié à la situation internationale au Moyen-Orient. Ce sont les circonstances liées à la conjoncture internationale, la compétition naissante entre l'Union soviétique et l'Amérique qui révéla l'importance stratégique de l'État d'Israël. Le second mandat du président Eisenhower, à la fin des années 1950, marque de ce point de vue une étape importante dans le rapprochement entre les deux pays. Ce sont les années 1980 qui marquent cependant l'apogée de l'entente américano-israélienne. C'est le temps où la « guerre fraîche » retrouve de la vigueur, où Israël recouvre son intérêt stratégique pour Washington. Une importance qu'elle ne cessera pas de conserver malgré des désaccords et des tensions passagères, liées au problème israélo-palestinien que les États-Unis s'emploient à négocier à partir des années 1990. Ce dossier, ainsi que d'autres, montrent combien les rapports entre les deux puissances ont été ces cinquante dernières années complexes et sont l'une des clefs pour comprendre le jeu des relations internationales au Moyen-Orient.

Israel-USA, the historical recognition of a strategic alliance. History of strategic and diplomatic relations, 1948-2004. The alliance between the USA and the State of Israel is recent. The recognition of the Jewish state in May 1948 by no means foresaw any subsequent expectations and responded to domestic American political considerations and not a geo-strategic calculation linked to the international situation in the Middle East. It was the circumstances surrounding the international situation, the emerging competition between the Soviet Union and America that

revealed the strategic importance of the state of Israel. The second term of President Eisenhower in the late 1950s marked an important step in the rapprochement between the two countries. It was the years of the 1980s that marked, however, the height of the US-Israeli agreement. This is the time when the "second cold war" renewed its intensity, when Washington regained its strategic interest in Israel. This importance continued despite passing disagreements and tensions, related to the Israeli-Palestinian problem that the USA attempted to negotiate in the 1990s. This experience, and others, shows how the relationship between the two powers these past fifty years was complex and is one of the keys to understanding the game of international relations in the Middle East.

INDEX

Mots-clés : Etats-Unis, Israël, relations internationales

AUTEUR

GÉRARD CLAUDE

Agrégé et docteur en histoire contemporaine, il enseigne actuellement à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence la géopolitique et l'histoire des relations internationales en Méditerranée. Il a publié notamment deux ouvrages sur ces questions : *Migrations en Méditerranée* (2002) et *Géopolitique et relations internationales en Méditerranée* (2007). Il appartient, en outre, au groupe de recherches « Histoire militaire, défense et sécurité » dirigé le professeur Jean-Charles Jauffret à l'Institut d'études politiques d'Aix.