

Les bases de la politique étrangère d'Israël

par Paul GINIEWSKI.

★

Depuis la guerre des Six jours, la politique étrangère d'Israël a subi des changements évidents. La rupture par la France de son alliance non-écrite avec l'Etat juif en a été le point de départ et le signe le plus visible. L'interruption des relations diplomatiques avec l'URSS, à l'initiative de celle-ci, et l'appui de plus en plus résolu qu'Israël a dû prendre sur les USA, en ont été les conséquences, avec une portée probablement plus profonde. Sans aborder ici l'analyse de ces trois phénomènes, on veut définir les lignes de force de l'actuelle politique européenne d'Israël. On remarquera d'emblée qu'elle est hypothéquée dans une certaine mesure par les rapports israélo-américains. Et limitée, presque au sens géographique du terme, par le blocage, à l'ouest de l'Europe par la France, à l'Est, par le bloc soviétique, de ses possibilités de manœuvre.

Il en résulte qu'Israël, après juin 1967, a dû chercher en Europe à élargir ses relations avec ceux des pays, déjà amis, qui n'avaient pas occupé pendant l'idylle franco-israélienne l'avant-plan de son champ visuel.

L'axe Jérusalem-Rome.

L'Italie a été le principal objectif et bénéficiaire de cette réorientation. L'Italie a d'ailleurs elle-même pris un certain nombre d'initiatives économiques et politiques, dans le but de diversifier sa présence au Moyen-Orient, et dont les moyens coïncident avec les objectifs d'Israël. C'est ainsi qu'en novembre 1968, une délégation gouvernementale italienne a visité l'Égypte, la Jordanie et Israël, pour se documenter sur les perspectives de paix, et étudier les possibilités ouvertes à la présence italienne au Moyen-Orient. C'était très nettement le résultat de l'évolution des relations franco-israéliennes, qui ont créé

un vide politique, et de l'affaiblissement de la position française, écartée comme interlocuteur objectif par l'une des parties en conflit.

L'Italie est géographiquement parlant presque limitrophe du Moyen-Orient. La réorientation israélienne s'est déjà traduite par d'importants marchés passés à l'industrie italienne, notamment la construction navale et l'équipement ferroviaire. Dans plusieurs domaines (notamment liés à la défense), l'Italie est devenue un facteur important. Depuis l'occupation du Sinaï, certains gisements pétroliers liés à l'Italie se trouvent sous domination israélienne. Israël se trouve donc, *de facto*, associé à l'une des formes de la présence italienne au Moyen-Orient. L'Italie joue d'ailleurs un jeu diplomatique et politique habile. Elle maintient des liens très étroits avec l'Égypte, la Jordanie, l'Irak et la Syrie d'un côté, avec Israël de l'autre. Le rythme de l'expansion de la présence italienne est très rapide. Elle commence, objectivement, à concurrencer la présence française, d'autant plus qu'elle se sert des mêmes « armes » de pénétration que la France : les relations culturelles. Cette forme de présence n'a jamais joué un rôle déterminant dans la pénétration des influences britannique ou américaine, mais a toujours constitué le moyen principal d'expression de la présence politique française au Moyen-Orient. Si l'Italie ne remplace pas encore la France, elle utilise cependant ses méthodes, avec le bénéfice, dans le cas d'Israël, d'un contexte politique excellent.

L'Italie cherche d'ailleurs à pratiquer entre Israël et les États arabes une politique équilibrée. Dans ses rapports économiques, elle a cherché à s'implanter chez les deux adversaires (Fiat possède d'importants intérêts en Égypte). Dans ses prises de position politiques, elle s'est alignée sur les positions européennes, jamais sur celles de l'URSS. Ce climat serein s'est traduit par la visite officielle de M. Eban en Italie, en juin 1970, peu après la visite du Ministre des Affaires étrangères italien en Égypte : les commentateurs ont souligné, à cette époque, qu'aucun ministre israélien n'avait effectué de voyage officiel en France depuis plusieurs années.

Cette politique équilibrée constitue une sorte de compromis entre les tendances d'une opinion publique largement pro-israélienne, et la prise en considération, par le gouvernement, du poids des pays arabes dans l'arène gouvernementale. L'amitié pour Israël a aussi de profondes racines dans tous les partis politiques italiens, bien que la gauche (parti communiste et nouvelle gauche) prenne des positions anti-israéliennes de plus en plus prononcées. Le PC italien est certainement plus anti-israélien que son homologue français. Mais il ne semble pas que les rapports entre les deux pays doivent, dans le proche avenir, en souffrir.

Cette recherche, par Israël, de toutes les politiques méditerranéennes actives entreprises par les pays européens, pourrait aussi impliquer la Grèce, l'Espagne, et même, en vue d'un renouveau ou d'une seconde jeunesse de ses « premières amours », la France, qui joue un jeu politique méditerranéen serré. On verra plus loin quelles sont les possibilités sur le plan français, où l'expérience israélienne, véritablement traumatique, paralyse dans un certain sens ses efforts et son imagination. Avec l'Espagne, il n'y a jamais eu de relations. Elle refuse de reconnaître l'Etat juif et identifie sans nuance ses positions avec celles des gouvernements arabes parties au conflit, ce qui est d'autant plus remarquable que l'Espagne avait ses propres conflits « coloniaux » avec eux, du fait de ses territoires africains. Jusqu'à ce jour, si l'Espagne soutient unilatéralement les Etats arabes dans les forums internationaux, elle ne s'est cependant pas fait remarquer par des prises de position anti-israéliennes en flèche.

Peut-on espérer un dégel de cette situation ?

Il faut noter, d'une manière générale, que les changements internes du régime espagnol, le renforcement du poids des technocrates, conduisent forcément vers davantage d'ouverture vers l'Europe et le monde. En juin 1970, une première rencontre a eu lieu à Luxembourg, à l'occasion de la signature des traités d'accès au Marché commun, entre M. Abba Eban et M. Lopez Bravo, son homologue espagnol. Rien n'a été publié sur l'entretien qu'ont eu les deux ministres des Affaires étrangères. M. Bravo aurait cependant assuré M. Eban que l'Espagne n'est hostile ni à l'existence de l'Etat d'Israël ni à ses aspirations pacifiques. La question de l'établissement des relations diplomatiques a été évoquée, mais les interlocuteurs se seraient bornés à espérer une évolution.

Les relations israélo-espagnoles se limitent pour le moment au domaine commercial, où elles sont peu étendues, et au plan culturel. L'Espagne s'intéresse à la langue, la culture, la littérature ladino (le dialecte judéo-espagnol parlé par certains Juifs d'origine espagnole) et une mission espagnole a visité Israël pour effectuer une enquête sur ce sujet. Il y a un consulat d'Espagne à Jérusalem : mais c'est une survivance des bons rapports jordano-espagnols d'avant juin 1967...

Le rôle de l'Allemagne.

Sur un plan moins méditerranéen, plus proprement européen, Israël a renforcé ses rapports avec l'Allemagne, dont le rôle sur l'échiquier européen, est déterminant pour Israël.

Avec l'Italie, beaucoup relève encore de la spéculation, de l'aspiration. Avec l'Allemagne, les rapports avaient été fructueux et intenses, depuis l'accord de réparations israélo-allemand de 1952, suivi d'un grand nombre d'accords partiels portant sur des échanges, des crédits, des investissements. Un pourcentage important de la flotte israélienne a été construit dans les chantiers allemands. Sur le plan des équipements militaires, l'Allemagne a joué un rôle qu'Israël ne peut oublier. Depuis la guerre des Six jours, les relations ont évolué à un rythme accéléré. Et ce, malgré le changement de régime à Bonn, qui avait suscité, un certain moment, de vives inquiétudes en Israël. Sans doute, ces inquiétudes n'étaient-elles pas objectivement justifiées, mais elles étaient fondées sur les mauvaises expériences (elles aussi traumatiques) qu'avait fait Israël avec le gouvernement travailliste en Grande-Bretagne.

L'importance de ses relations avec l'Allemagne réside pour Israël dans les possibilités qu'elles recèlent sur le plan israélo-soviétique. Le gouvernement d'Israël pense en effet que de tous les pays d'Europe, l'Allemagne est le mieux placé pour contribuer à une détente, voire à une reprise du dialogue avec l'URSS, qui est l'un des objectifs de la diplomatie de Jérusalem. Comment ?

Pour Israël, la pénétration soviétique au Moyen-Orient est évidemment le problème majeur. Cette pénétration coïncide avec d'autres formes de la présence soviétique sur d'autres théâtres d'opération politiques. Israël a intérêt à désamorcer la menace que représente cette pénétration, de concert avec tous les pays qui se sentent, par ailleurs, menacés de la même manière, mais qui recherchent, par la négociation, à coexister avec l'URSS et à vivre en paix avec elle. L'Allemagne (comme la Grande-Bretagne d'ailleurs) regarde les formes de la pénétration soviétique, qu'il s'agisse de la Méditerranée, ou de Berlin, ou de la position de l'URSS vis-à-vis du problème de la sécurité européenne, comme autant d'aspects d'un phénomène global, comme un seul problème, justiciable d'un arrangement au sommet. La détente avec l'URSS pourrait être globale aussi, et cela coïncide avec les thèses de la diplomatie israélienne. La position française, sur ce point, est différente. Pour des raisons qui lui sont propres, la France a toujours distingué entre les présences et pénétrations partielles de l'URSS. Israël est persuadé que l'approche allemande du problème répond mieux à ses intérêts, et pense qu'une évolution favorable des relations germano-soviétiques peut freiner la pénétration soviétique au Moyen-Orient. Il semble d'ailleurs que les conversations germano-soviétiques portent aussi, à un degré assez explicite, sur la stabilisation moyen-orientale.

La France, encore une fois ?

Reste la puissance méditerranéenne et européenne par excellence, la France.

Les plus optimistes, comme les plus pessimistes, sont d'accord en Israël pour assigner des objectifs très modestes à la réanimation des relations avec la France, du moins dans l'immédiat : atteindre un *modus vivendi*, accepté de part et d'autre, qui permette au courant de repasser dans les deux sens.

Il est certain qu'on est sur la voie de ce *modus vivendi*. Les grandes controverses verbales et publiques sont probablement terminées, Israël n'est plus traité de « peuple dominateur » après avoir été appelé « notre ami, notre allié », l'étalage réciproque des torts et des griefs est relégué au magasin aux accessoires. On est conscient, de part et d'autre, que malgré les vifs courants de sympathie intellectuelle et politique existant dans les deux pays, une coordination des politiques gouvernementales n'est pour le moment pas possible, étant donné que les cartes politiques de la France sont clairement sur table. Les intérêts économiques et commerciaux sont affirmés sans réticence, et l'on se tromperait si l'on espérait un changement dans les circonstances actuelles. On a en somme accepté le fait d'un désaccord fondamental et la situation n'est pas sans rappeler cette idée de Valéry, que souvent la clef d'un accord repose sur la conscience d'une divergence fondamentale. Etre d'accord pour constater qu'on ne l'est pas vous libère de l'amertume.

Il faut ajouter que la détente du climat politique n'a pas constitué le seul fruit du lent processus de normalisation franco-israélienne. Des faits tangibles se sont quand même inscrits au tableau.

Il y a quinze mois, la France a changé sa position vis-à-vis de la candidature israélienne à un accord avec le Marché commun, et cet accord a pu se faire.

On a l'impression, en Israël, que l'insistance de la France sur la nécessité de la concertation à quatre constitue une sorte de leit-motiv politique, sans contenu réel.

Certains échanges franco-israéliens s'étoffent, et portent notamment sur la fourniture de matériels d'un grand intérêt pour Israël.

L'amélioration du climat permet aujourd'hui des discussions fructueuses, sur des sujets spécifiques, sans que les divergences ne conduisent à la polémique. La discussion n'était pas possible, il y a dix-huit mois. Il existe aujourd'hui un certain désir français de jouer le jeu politique avec un peu d'équilibre dans les affaires du Moyen-Orient.

Bien entendu, on ne se leurre pas, en Israël, sur les raisons objectives qui ont conduit à ces légers mieux. On ne pense pas qu'ils puissent conduire à une modification de la politique arabe de la France. Mais, on pense que la France ne refuse plus, par principe et par politique, qu'Israël remporte un avantage, si cet avantage se présente sous la forme d'une retombée.

C'est ainsi que l'accord de la France pour l'accès d'Israël au Marché commun a été le fruit, non pas d'un changement de la politique moyen-orientale du Quai d'Orsay, mais d'une évolution de sa politique européenne. La politique d'expansion de l'Europe des Six a subi, depuis le départ du général de Gaulle, le développement que l'on sait, et le même changement d'attitude est intervenu à l'égard de la Grande-Bretagne, et au sujet des accords préférentiels à conclure avec l'Autriche, l'Espagne, la Yougoslavie, le Danemark.

La récente remarque publique du Président Pompidou (« Il faut des frontières sûres et des relations normales avec les voisins... Il faut un traité de paix par lequel tout le monde se reconnaisse en paix... Il faut que les Arabes reconnaissent Israël ») a été accueillie en Israël avec la surprise et l'attention que l'on devine. Elle représente une formulation presque identique au langage diplomatique israélien. Sans doute, elle ne constitue pas une déviation de la ligne politique française, dont M. Léo Hamon devait préciser quelques jours après qu'elle est toujours basée sur la résolution de novembre 1967. Cette résolution implique des frontières sûres, la paix, et également, une évacuation des territoires occupés. Mais la déclaration du président Pompidou semble indiquer que la France pourrait ne plus s'en tenir à une adhésion rigide à l'interprétation arabo-soviétique de la résolution, et reconnaître aux autres aspects du texte onusien une valeur égale.

Il y a là un déplacement d'accent. Peut-être s'agit-il d'un avertissement voilé, à la fois en direction d'Alger, voire une anticipation de la déception politique et commerciale que l'affaire des Mirages libyens pourrait réserver si ceux-ci venaient à être officiellement mis en ligne contre Israël.

L'hypothèque américaine.

La politique américaine est dans une large mesure mal comprise en Europe. La plupart des pays européens ont longtemps considéré le Moyen-Orient comme le champ clos de la rivalité USA-URSS, et ont tendance à interpréter toute manifestation de la politique moyen-orientale des Super-Grands comme un élément de leur affrontement, lié accessoirement seulement à leur politique arabe ou israélienne. Par

conséquent, certains pays européens réagissent à telle ou telle démarche politique américaine en fonction de leur attitude dans la lutte américano-soviétique, plutôt qu'en fonction des mérites propres de cette démarche. Certains pays européens ont soutenu la dernière résolution afro-asiatique et anti-israélienne à l'ONU, faute de bien comprendre les intentions de l'initiative Rogers qui amorçait les « négociations » israélo-arabes : l'incompréhension dont jouissent les USA en Europe coûte à Israël des appuis, parce qu'on amalgame sa cause avec celle de son « protecteur » américain.

L'une des tâches, et non des moindres, de la diplomatie européenne d'Israël consiste donc à expliquer l'autonomie de sa cause, malgré son appui accru sur les USA.

Cette tâche est d'autant plus délicate que l'effort diplomatique israélien a récemment presque totalement été orienté vers les USA.

En effet, sur le plan de l'appui que reçoivent Israël et les Arabes des deux Super-Grands, la dissymétrie est absolue. L'URSS soutient les Etats arabes inconditionnellement sur les plans politique et militaire. Elle ne tient aucun compte des intérêts israéliens, sauf à adhérer à son existence proprement dite, qui semble pour elle axiomatique, car son appui à l'effort de guerre arabe est en réalité la seule raison d'être, et le seul véhicule, de son implantation au Moyen-Orient. Une formulation simpliste, mais juste de la situation, c'est que l'URSS inventerait volontiers l'Etat d'Israël s'il n'existait pas. De plus, l'URSS n'est pas assurée qu'une tentative de détruire Israël par la force ne la conduirait pas à un affrontement avec les USA.

De l'autre côté, les USA fournissent à Israël un appui qu'on peut évaluer sous différentes perspectives, mais qu'on ne peut en aucun cas qualifier d'inconditionnel. Les USA sont en effet soucieux des intérêts arabes en général, et des intérêts de certains pays arabes en particulier. Les USA soutiennent les régimes arabes modérés (Jordanie et Arabie séoudite notamment) et ménagent non seulement leurs gouvernements, mais leurs opinions publiques. Enfin, la dissymétrie au détriment d'Israël se prolonge sur le terrain de l'appui que reçoivent les deux parties des quatre Grands. La position de la France a été plus proche de celle de l'URSS que de celle des USA. Et la Grande-Bretagne, depuis l'arrivée au pouvoir des conservateurs, évolue dans une direction plus européenne et moins « atlantique » et « américaine ».

Dans cette situation, la politique israélienne devait rechercher un appui américain massif : militaire, économique, politique, pour équilibrer l'appui inconditionnel fourni par l'URSS à ses adversaire.

Sur le plan politique, il fallait obtenir la certitude de négocier, en premier lieu sous l'égide de M. Jarring, sans le faire sous la pression

de la force militaire arabo-soviétique, et de l'esprit de conciliation américain.

Il fallait donc, sur le plan militaire (et par conséquent, sur le terrain du financement des fournitures) obtenir les armes qui permettraient une éventuelle reprise de la guerre, si l'échec des négociations devait avoir ce résultat.

Le contenu des engagements politiques américains devait, selon Israël, porter sur trois points essentiels :

1. Un consensus américain à des rectifications de frontières plus substantielles que les retouches mineures envisagées par le plan Rogers (et sur ce point, les divergences israélo-américaines demeurent).

2. Une abstention des Super-Grands de formuler leur propre solution, la négociation entre les parties devant avoir pour sujet principal, précisément, d'élaborer les solutions (les vues américaines sont proches de celles d'Israël sur ce point).

3. L'assurance que les USA protégeront Israël contre toute contrainte internationale (sanctions votées par le Conseil de Sécurité) ou réinterprétation de la résolution de Novembre 1967 (une assurance que les USA se refusent à donner, arguant qu'ils ne sauraient accepter à l'avance d'adopter une position politique en vue d'une situation hypothétique).

Les thèses israéliennes et américaines, on le voit, ne coïncident pas sur tous ces points. La polémique, qui a opposé Israël aux USA lors de l'avance des fusées soviétiques sur le Canal, dont les USA avaient d'abord nié la vérité, et qu'ils ont tenté par la suite de bagatelliser, la minutie de l'enquête et de la réflexion israéliennes sur les conditions d'un retour aux négociations Jarring, montrent qu'Israël, malgré sa dépendance politique et militaire, n'a assumé aucune des attitudes d'un satellite de Super-Grand.

Probablement cette minutie israélienne tient-elle non seulement à l'importance capitale de l'enjeu, mais aussi, accessoirement, au souci de bien démontrer son indépendance.

Probablement le mot d'un diplomate américain résume-t-il bien la situation : « L'URSS croit qu'il nous suffit de siffler pour que les Israéliens dansent. Et bien, nous sifflons et ils refusent de danser ».

