

---

## Les Etats-Unis et l'accord du 13 septembre 1993

---

Roger Heacock

**Le 13 septembre 1993, quand la Déclaration de principes fut signée par Mahmoud Abbas et Shimon Pérès respectivement pour l'OLP et Israël, en la présence de leurs président et premier ministre, le grand metteur en scène était Bill Clinton. Aux yeux du monde entier, il avait l'air d'avoir forcé un Yitzhak Rabin hésitant, à prendre la main de son ennemi juré. Ce jour-là, le message médiatique était clair: le président des Etats-Unis était encore et toujours le président de toutes les paix maintenant imaginables au Proche-Orient. Ceci en dépit du fait que les négociations secrètes qui ont précédé l'événement historique du 13 septembre, avaient eu lieu loin de Washington, loin de la formule de Madrid et loin des équipes américaine, israélienne et palestinienne désignées officiellement comme négociatrices.**

Les faits exacts restent contestés, chacun voulant mettre son rôle en avant. Mais il est sûr que peu de personnes au sein de l'Administration américaine (et surtout pas l'équipe officiellement désignée) étaient au courant de l'ampleur et de la signification de ce qui se passait à Oslo. Bill Clinton lui-même et son secrétaire d'Etat, Warren Christopher, avaient de la peine à croire que les ennemis historiques pourraient aussi vite devenir des alliés tactiques et peut-être même stratégiques. Peu importe: bien des experts s'y sont trompés, même si certaines voix s'élevaient en Europe, dans le monde de la politique et des ONG (organisations non-gouvernementales) pour annoncer, dès juin 1993, l'imminence d'un accord entre Israël et l'OLP. C'est sans doute que l'Administration américaine, au moins aussi hostile à l'OLP qu'Israël lui-même, était en même temps plus éloignée des réalités du terrain, n'ayant pas la mesure des éléments tels que la nature, l'influence ou les objectifs

réels de l'OLP, éléments au contraire fort bien maîtrisés par les Israéliens ou par les Européens qui — depuis la Déclaration de Venise de 1980 pour la CEE et depuis l'ère d'Olof Palme pour les pays scandinaves — avaient une démarche bien plus nuancée et une plus grande capacité à appréhender les réalités israélo-palestiniennes. Mais il est vrai que les Européens fréquentaient directement des dirigeants de l'OLP, contrairement à l'Administration américaine qui n'était en contact qu'avec des délégués "agrés" des territoires occupés comme Fayçal Husseini, Hanan Ashrawi, Sa'eb Erakat, Nabil Qassis ou le docteur Haydar Abdel Shafi, originaire de Gaza et chef de la Délégation palestinienne aux pourparlers avec Washington, qu'elle avait fini par détester.<sup>1</sup>

Les Européens avaient un autre avantage de taille dans leur appréciation des réalités sur le terrain: les activités de l'Internationale socialiste où beaucoup de dirigeants européens côtoyaient ceux du Parti Travailleur israélien et ceux de l'OLP. Ils avaient ainsi compris, sans doute plus nettement que les démocrates au pouvoir aux Etats-Unis, que la faction des colombes travailleuses (les partisans de Pérès) jouissait de la majorité au sein de ce parti. Pour des observateurs moins initiés, la victoire de Rabin aux primaires de son parti puis la victoire électorale des travailleuses qui l'a consacré Premier ministre, signifiait son hégémonie politique au sein du parti au pouvoir. C'est bien ainsi que le veut la pratique américaine: "winner takes all": le candidat vainqueur prend le pouvoir absolu au sein du parti dont il est issu.

---

## Les contradictions de Bill Clinton

---

Quoi qu'il en soit, l'Administration Clinton a été surprise par la transformation radicale symbolisée par l'accord et cette surprise n'allait pas, pour certains, sans amertume. Fallait-il, comme l'ont fait certains, attribuer les responsabilités en la matière à la myopie de l'équipe trop suiviste à l'égard d'Israël (et qui plus est, d'un Israël imaginaire) nommée par le président pour suivre le dossier du Proche-Orient? En partie peut-être, mais ce genre d'analyse a déjà fait la preuve de sa superficialité. Car si Bill Clinton s'était muni d'un vice-président, Albert Gore, jouissant de l'entière confiance des partisans d'Israël aux Etats-Unis, il n'avait pas, quant à lui, autant de préjugés (le dossier du Proche-Orient ne l'a jamais beaucoup intéressé et il est davantage préoccupé par l'Océan Pacifique et l'Amérique latine). Bill Clinton s'est ainsi assuré du vote massif des Juifs américains (dont il a obtenu 80% des voix). Durant la campagne présidentielle, il a cependant expliqué à une délégation d'Arabes américains venus exprimer leur crainte quant aux positions ultra-

israélophiles d'Albert Gore, qu'ils devaient bien comprendre que c'était lui le décideur et non pas son coéquipier.<sup>2</sup>

Dans l'entourage du nouveau président se trouvaient en fait des "arabistes" aussi bien que des "israélistes" (selon le jargon utilisé à Washington). Après son élection, le nouveau président a voulu rassurer son électorat et les médias démocrates, massivement pro-Israéliens, qui avaient puissamment contribué à son triomphe (les chiffres rendus publics indiquent que les Juifs américains ont versé 60% des fonds non-institutionnels de sa campagne). Mais ce que les politologues et les journalistes n'ont pas retenu, c'est que Warren Christopher lui-même, ainsi que d'autres hauts-fonctionnaires comme Peter Tarnoff, sous-secrétaire d'Etat pour les Affaires politiques, Anthony Lake, directeur du Conseil national de Sécurité de la Maison blanche, et Sandy Berger son adjoint, étaient considérés avec méfiance par certains comme étant trop "durs" à l'égard d'Israël, ayant été auparavant les hommes de confiance de l'ancien président Jimmy Carter et proches du mouvement israélo-américain "La Paix Maintenant".

De l'autre côté, il y avait, bien sûr, des "israélistes" comme Albert Gore, mais aussi le secrétaire à la Défense, Lee Aspin, le directeur de la CIA, James Woolser, et aussi ses conseillers pour le Proche-Orient: Martin Indyk du lobby pro-israélien AIPAC, membre du Conseil national de Sécurité et assistant spécial du Président pour le Proche-Orient et l'Asie du sud; Samuel Lewis, ancien ambassadeur des Etats-Unis à Tel Aviv, responsable de la planification politique (Policy Planning) au département d'Etat; et, bien sûr, Dennis Ross, détaché aux pourparlers de paix arabo-israéliens. Deux points sont ici à souligner: ces amis d'Israël tendaient tous à favoriser le Parti travailliste et donc Rabin.<sup>3</sup> Par ailleurs, si le profil de l'équipe chargée de l'élaboration d'une politique entièrement soumise à la décision présidentielle est utile pour l'analyse globale, elle ne peut, en aucun cas s'y substituer. Malheureusement, les sciences politiques américaines et les journalistes occidentaux inconsciemment imprégnés de cette approche, ont, dans ce cas comme dans d'autres, été induits en erreur.

En tout état de cause, Bill Clinton avait bien payé sa dette vis-à-vis de ceux qui avaient tout fait pour l'élire afin de punir George Bush et James Baker de leur comportement trop dur vis-à-vis du gouvernement Shamir, même si une bonne partie des éléments pro-israéliens aux Etats-Unis préférait les Travaillistes. Car il est un principe qu'Israël communique constamment à ses apôtres à l'étranger: il faut soutenir son action politique, surtout à l'égard des Arabes, même si l'on n'est pas totalement d'accord et ceci pour des raisons qui tiennent à la solidarité et à la sécurité de l'Etat juif, "seul Etat démocratique de la région".

La proximité des sensibilités de Clinton et de son équipe d'une part, et d'Israël d'autre part, ne change rien à la primauté croissante des

intérêts étatiques dans le système international. Or, depuis la fin de la guerre froide et la crise du Golfe, les intérêts vitaux des Etats-Unis au Proche-Orient demeurent tout aussi importants qu'auparavant. En effet, si le conflit idéologique et stratégique avec l'ex-concurrent soviétique s'est évanoui, la question du contrôle des ressources énergétiques dans la perspective d'une concurrence accrue avec le Japon et l'Europe se pose davantage encore pour Bill Clinton, plus isolationniste, non-interventionniste et protectionniste que son prédécesseur.

Voilà pourquoi le président américain, n'ayant pas fait grand'chose pour le succès des pourparlers entre Israël et l'OLP<sup>4</sup>, a néanmoins pleinement soutenu l'accord du 13 septembre.<sup>5</sup> Sa condition: qu'il recueille une bonne partie des fruits médiatiques, ce qui, pour différentes raisons, convenait parfaitement à Yitzhak Rabin et à Yasser Arafat, le partage des rôles étant le suivant: la fonction de maître des cérémonies à Bill Clinton (coordinateur du nouvel ordre international); la reconnaissance internationale pour le chef de l'OLP; les garanties de sécurité américaines pour le Premier ministre israélien (pour rassurer son peuple, très sensible à cette question).

Un demi-siècle de politique étrangère américaine a démenti l'idée selon laquelle les Démocrates étaient de meilleurs défenseurs d'Israël que les Républicains. Seules leurs motivations respectives sont différentes: les premiers ont toujours privilégié la dimension sioniste de l'Etat juif tandis que les seconds se sont souciés, avant tout, de la dimension stratégique de l'alliance avec l'Etat hébreu, surtout dans le contexte de la guerre froide.

Les administrations américaines successives ont donc toutes soutenu Israël de façon systématique, depuis Lyndon Johnson, qui a donné son feu vert "implicite" (pour reprendre la terminologie du ministre des Affaires étrangères d'alors, Abba Eban)<sup>6</sup>, en mai 1967, pour une guerre préventive contre l'Egypte, en passant par Richard Nixon qui a établi un pont aérien massif pour ravitailler le gouvernement de Golda Meir, surprise par l'offensive syro-égyptienne en octobre 1973, jusqu'à Ronald Reagan, dont le secrétaire d'Etat Alexander Haig a soutenu Menahem Begin et Ariel Sharon dans l'invasion du Liban en juin 1982 (désastre qui lui avait coûté son poste).

Sur les trois présidents qui ont fait exception à la règle — Dwight Eisenhower, Jimmy Carter et George Bush — deux n'ont pas été réélus (mais il leur manquait bien plus que le lobby pro-israélien pour l'être). Quant à George Schultz, il essuya un refus cinglant de la part de Menahem Begin lorsqu'il lui soumit son plan pour le règlement du conflit (dénommé "plan Reagan" et basé implicitement sur le principe d'un échange de territoires contre la paix).<sup>7</sup> De cette leçon, George Schultz a retenu qu'il valait mieux coopérer avec Israël, ce qui a valu à

Ronald Reagan son titre de président des Etats-Unis le plus pro-Israélien.

Ce n'est pas Bill Clinton qui allait agir autrement et il a maintes fois démontré qu'il ne pouvait pas être soupçonné de sentiments pro-palestiniens dans les questions controversées telles que Jérusalem, les implantations ou les relations avec l'OLP. A tel point que les négociateurs palestiniens, y compris ceux qui étaient le plus liés aux Américains, se sont plaints de la partialité de l'Administration américaine. Il est vrai que les Palestiniens avaient été quelque peu gâtés, du moins dans la forme, par l'Administration Bush qui s'était permise un comportement et des propos d'une grande sévérité à l'égard du gouvernement israélien, propos qu'on n'avait jamais entendu auparavant (même du temps de la crise de Suez), le Président allant jusqu'à fustiger la toute-puissance du lobby sioniste auprès du Congrès. Certes, ils ont par leur politique contribué à la victoire des travaillistes, mais s'ils ne s'étaient pas eux-mêmes retrouvés dans le borborygme électoral, rien ne dit qu'ils n'auraient pas continué à exercer de fortes pressions sur Israël.

Il est donc certain que l'actuel président des Etats-Unis est mieux disposé à l'égard du gouvernement israélien que son prédécesseur. Mais, en même temps, il est résolu à éviter tout nouveau conflit régional, car c'est sur sa politique sociale et économique qu'il veut être jugé. Connaissant le rôle qu'a eu le Proche-Orient dans la déconfiture de George Bush, Bill Clinton se trouve donc dans la position, quelque peu ambiguë, de celui qui veut à la fois poursuivre une politique favorable à Israël et faire des progrès dans la voie d'une paix de réconciliation dans la région, pour en assurer la stabilité et pour enregistrer un succès de politique étrangère.

---

## Les acteurs régionaux

---

Après leur élection, les travaillistes israéliens, pour rester au pouvoir, se devaient de progresser dans le processus de paix; ils l'avaient promis, et s'ils n'y arrivaient pas, les pressions conjuguées de leurs alliés de gauche, des partis religieux et de la droite risquaient de mettre fin à leur gouvernement. Ceci d'autant plus qu'il est difficile de penser qu'en ce qui concerne le volet économique d'un futur succès électoral, il puisse y avoir une amélioration significative dans un climat de récession mondiale. Par ailleurs, sur le plan de la politique interne, Yitzhak Rabin avait été désigné candidat par des militants travaillistes désireux avant tout de gagner les élections (Pères faisant alors figure de perdant, pour toute une série de raisons). Une fois au pouvoir, renforcée par une coalition gouvernementale avec le parti Meretz (gauche sioniste) et une

alliance passive avec les partis à dominante arabe, la majorité dans le parti, groupée comme on l'a vu autour de Pérès, a commencé à exercer les pressions qui ont, par la suite, donné lieu aux négociations d'Oslo<sup>8</sup> puis à la Déclaration de principes avec l'OLP.

Si les pourparlers ont eu lieu à Oslo et non pas dans une autre capitale européenne plus importante, c'est précisément en raison de l'importance de l'enjeu. Qu'ils en aient eu le choix ou non, il était difficile pour Paris ou Rome de faciliter de telles discussions, compte tenu de leurs situations d'alliés privilégiés des Etats-Unis; une telle démarche aurait pu, en effet, être interprétée comme une tentative de promouvoir un cadre différent en concurrence avec les discussions de Washington. Les Norvégiens, par contre, étaient parfaitement placés pour tenter une telle approche: membres-fondateurs de l'OTAN ayant refusé d'entrer dans la CEE, ils ne pouvaient être soupçonnés d'anti-atlantisme ou de neutralisme (dans la terminologie de la guerre froide). Si l'initiative réussissait, ils allaient, sans hésitation, en remettre les fruits outre-Atlantique; si elle échouait, ç'eut été un projet scandinave — admirablement utopique — de plus.

De l'autre côté, la direction de l'OLP devenait marginalisée par des négociateurs venant des territoires occupés qui faisaient, de plus en plus, parler d'eux (et d'elles), tout en réclamant la démocratisation du processus de décision (pour Haidar Abdel Shafi, il ne fallait rien moins qu'une "direction collective", qu'il continue d'ailleurs de réclamer alors qu'il est largement écarté du processus).<sup>9</sup> La pression augmentant sans cesse, au point que trois des négociateurs les plus en vue (Fayçal Husseini, Hanan Ashrawi et Sa'eb Erakat) menaçaient de démissionner (c'était en fait pour tenter d'accroître leur influence dans le processus de décision), des résultats tangibles étaient donc devenus urgents pour la direction de l'OLP à Tunis.

Or, à Washington, c'était l'impasse. Les Palestiniens réclamaient, en vain, un lien entre toute solution intérimaire et le règlement final, l'inclusion de Jérusalem dans les pourparlers ainsi que la discussion du problème des implantations et des réfugiés. Ils étaient apparemment soutenus dans ces positions par leur direction. En fait, ils jouaient inconsciemment le rôle (comme l'a dit, par la suite, l'un d'entre eux) de leurres, tandis qu'Arafat préparait une rentrée politique internationale spectaculaire.

Quant à la carte syrienne dont les Israéliens espéraient tirer partie, elle n'avait finalement rien donné. Il était impensable que la Syrie avance vers la paix sans un engagement clair d'Israël concernant la restitution intégrale du plateau du Golan. Or un tel engagement paraissait impossible parce qu'il aurait heurté de front l'opinion publique israélienne.

---

## La Maison-Blanche, la paix et la politique

---

Poussés par leurs alliés arabes, Arabie saoudite et Egypte en tête, et marqués, ne serait-ce que partiellement par les grands talents de communicateurs des représentants palestiniens (Hanan Ashrawi, Haidar Abdel Shafi et quelques autres), les Etats-Unis avaient fait de la question palestinienne une priorité, avant la Syrie, momentanément isolée dans la nouvelle conjoncture mondiale.

Les Etats-Unis, Israël et l'OLP avaient donc un intérêt commun: avancer vers une solution du problème palestinien. C'est ce qui a été fait. Et, depuis la signature de l'accord du 13 septembre, les bonnes relations israélo-américaines ont été réaffirmées: Bill Clinton a vite trouvé le moyen de fournir le demi-milliard de dollars de crédits bancaires pour la construction de logements pour les nouveaux immigrants; cette somme avait été retenue par l'Administration américaine sur les deux milliards qui devaient être donnés l'année prochaine à Israël en tant que pénalité équivalente aux investissements israéliens dans la construction de nouvelles colonies dans les territoires occupés. Pour justifier ce revirement, on le présenta comme une compensation du coût qu'Israël allait devoir supporter au moment de son retrait militaire de Gaza et de Jericho.

Mais simultanément, un certain fossé s'est creusé entre les deux alliés: Yitzhak Rabin qui voulait remettre à plus tard les pourparlers avec la Syrie s'est heurté aux Etats-Unis qui craignaient qu'un tel report soit dangereux pour la stabilité de la région.<sup>10</sup> C'est pourquoi l'équipe de Bill Clinton a dépêché ses représentants sur le terrain pour assurer une reprise du dialogue syro-israélien. Elle veut, en effet, régler un maximum de problèmes "solubles" au Proche-Orient, pour n'avoir à s'attaquer ensuite qu'aux problèmes "insolubles", comme celui des mouvements islamistes qui traquent les régimes amis (Egypte et Jordanie notamment). Il est même évident que les Etats-Unis semblent envisager aujourd'hui, avec sérénité, l'avènement probable d'un Etat palestinien indépendant<sup>11</sup>, et cela à une condition: que cet Etat (confédéré ou non avec la Jordanie) soit faible et dépendant de ses bailleurs de fonds et donc, de Washington. C'est d'ailleurs parce que l'accord Israël-OLP garantissait une telle dépendance pour une longue période qu'il a reçu l'aval de Washington .

Cette condition transparait également dans la mission effectuée dans les territoires occupés par la Banque mondiale en octobre et novembre 1993, destinée à mettre en place un programme d'urgence et, à terme, une infrastructure économique viable pour l'entité palestinienne. La

banque, soutenue par les Etats-Unis, vise, tout en aidant à créer l'autorité palestinienne, à la priver des moyens d'une politique souveraine.<sup>12</sup>

Bill Clinton veut des résultats au Proche-Orient, d'autant plus qu'il n'en obtient guère ailleurs. D'après une enquête du New-York Times, un an après son élection à la présidence et sur douze questions importantes de politique extérieure et intérieure, il n'a obtenu un bilan positif que dans celle du Proche-Orient (et celle de la Russie, mais les Américains ne l'auraient pas remarqué).<sup>13</sup> En Europe (Bosnie), en Afrique (Somalie) et en Amérique (Haïti), la politique étrangère américaine n'a guère été efficace. C'est au Proche-Orient que, une fois de plus, elle tentera d'obtenir les conditions d'une stabilité régionale sous sa protection. L'ultime ironie qui n'est pas à exclure, serait que l'accord du 13 septembre donne lieu au suicide politique de ses acteurs-clefs, alors même qu'il est d'ores et déjà établi qu'il demeurera dans l'histoire comme un facteur décisif de la nouvelle donne internationale.

**Roger Heacock** est professeur d'Histoire à l'Université de Beir Ziet en Cisjordanie.

#### Notes:

1. C'est même sur l'insistance des Etats-Unis que Fayçal Hussein fut enfin admis par Israël à siéger officiellement à Washington, quoiqu' entaché du pêché originel d'être originaire de Jérusalem. Il s'agissait peu à peu, dans le scénario américain d'avant Oslo, de remplacer Haïdar Abdel Shafi par Hussein, en poussant le premier à démissionner.
2. Interview du Professeur Fouad Moghrabi qui avait fait partie de la délégation en question le 11 juillet 1993.
3. Voir Leon T. Hadar, "Clinton's Tilt", *Journal of Palestine Studies* XXII (4) été 1993, pp. 62-72.
4. Il semblerait que les Etats-Unis aient, volontairement ou non, contribué à ce qu'Arafat accepte un accord moins favorable qu'il n'espérait, lorsque Warren Christopher est allé à Damas au mois d'août et a réussi à obtenir du président Hafez el Assad qu'il s'engage à relancer les pourparlers sur le Golan. La peur d'être marginalisé par un accord israélo-syrien semblable à celui de Camp David entre l'Egypte et Israël l'effrayait d'autant plus qu'il avait justement de sérieuses difficultés avec certains membres de son propre camp. Voir John Law, "Washington Cool and Sceptical", *Middle East International* 458 (10 Septembre 1993) p.9.
5. C'était apparemment Dan Kurtzer, de l'équipe américaine déléguée aux pourparlers de paix, qui avait lui-même encouragé Pérès (qui n'attendait sans doute que ce "feu vert" pour faire ce qui entraînait certainement déjà dans ses calculs) à envoyer des représentants officiels à Oslo après une demi-douzaine de réunions entre l'OLP et les universitaires israéliens. Et c'est par le même Dan Kurtzer que le gouvernement américain a été tenu au courant du progrès dans ces pourparlers. Voir Michael Jansen, "The Making of the Oslo Accord", *Middle East International* 459 (24 septembre 1993) pp.- 18-19.
6. Interviewé par la BBC World Service, 20 septembre 1993.
7. Voir Richard H. Curtiss, "An Autopsy Report on the Death of the Middle East Peace Process", *Washington Report on Middle Eastern Affairs* 12 (1), June 1993, pp. 6, 43-45.
8. Voir Haim Baram, "Shimon Pérès the Victor", *Middle East International* 458 (10 septembre 1993) pp. 4-5. Pour l'auteur, la nouvelle configuration chez les Travaillistes reflète la victoire de l'élite technologique sur l'aile agraire du parti, et une orientation plus européenne dans la politique étrangère du pays.
9. Allocution à l'université de Bir-Zeit, le 4 novembre 1993.
10. Ce membre de l'OTAN poursuit en effet une politique favorable à Israël, lui ayant offert de s'approvisionner en eau, alors qu'elle en prive la Syrie et l'Irak par la construction de barrages sur l'Euphrate.
11. Le 3 novembre 1993, le président Clinton a envoyé un message direct à Yasser Arafat dans une démarche formelle réservée normalement aux seuls chefs d'Etat.
12. Voir la récente publication de la Banque Mondiale, *Developing the Occupied territories: An Investment in Peace* (6 volumes), Washington, septembre 1993. Ce rapport a ceci d'intéressant, qu'il arrive difficilement à démêler les différents facteurs qui le motivent lui-même: parti pris en faveur du secteur privé, soutien au développement de l'entité palestinienne, besoin de ménager Israël.
13. R.W. Apple, Jr., "Clinton at Work: Is Motion the Same Thing as Action?", *The New York Times Weekly Review*, 31 octobre, 1993, p. 1. Selon l'auteur de cet article, les Américains sont sur le point de douter de la capacité de Clinton à assurer leur sécurité, au cas où une crise majeure s'annoncerait. "Les Américains veulent la sécurité nationale, avant même des postes de travail".