

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=HER&ID_NUMPUBLIE=HER_132&ID ARTICLE=HER_132_0047

Une inconnue sur l'agenda : l'Administration Obama face à l'équilibre des forces au Moyen-Orient

par Jean-Loup SAMAAN

| Éditions La Découverte | Hérodote

2009/1 - n° 132

ISSN 0338-487X | ISBN 978-2-7071-5738-6 | pages 47 à 59

Pour citer cet article :

— Samaan J.-L., Une inconnue sur l'agenda : l'Administration Obama face à l'équilibre des forces au Moyen-Orient, Hérodote 2009/1, n° 132, p. 47-59.

Distribution électronique Cairn pour les Éditions La Découverte.

© Éditions La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Une inconnue sur l'agenda : l'Administration Obama face à l'équilibre des forces au Moyen-Orient

*Jean-Loup Samaan**

Malgré un agenda interne et international particulièrement chargé, le Moyen-Orient devrait constituer un dossier incontournable de la présidence Obama. À cela plusieurs raisons, parmi lesquelles le lourd héritage de l'Administration Bush : une guerre inachevée en Irak, une négociation diplomatique échouée avec l'Iran et un antagonisme israélo-arabe livré à des regains de tensions violentes (guerre du Liban entre Israël et le Hezbollah à l'été 2006, opération aéro-terrestre de Tsahal dans la bande de Gaza à l'hiver 2008). De part et d'autre, le nouveau leader américain est donc grandement attendu.

Or, les grandes espérances dans la région – comme ailleurs – correspondent-elles à une réelle possibilité de changement ? Autrement dit, de quelle marge de manœuvre bénéficie le nouveau président américain et quels sont les nouveaux défis qui s'ajouteront aux précédents pour venir compliquer sa politique ? Obama pourra-t-il superviser un retrait américain d'Irak qui garantisse, dans le même temps, une stabilité durable du régime en place ? Pourra-t-il réactiver un dialogue avec l'Iran après trois cycles de sanctions de l'ONU infructueux ? Enfin aura-t-il la volonté de revenir au projet inachevé des démocrates de l'ère Clinton : la résolution des différends entre Israël et ses voisins arabes ?

* Jean-Loup Samaan est docteur en science politique. Actuellement chargé de mission au ministère de la Défense, il a été *visiting scholar* à Duke University (2006) et à la RAND Corporation (2007-2008). Il a publié *Les Métamorphoses du Hezbollah*, Editions Karthala, 2007.

Face à ces défis, Obama devra arbitrer entre de multiples approches qui coexistent parmi les experts démocrates de la région [Rynhold, 2008]. Une première mouvance se veut particulièrement critique à l'égard d'Israël et de ses lobbies. Elle est incarnée par l'ancien conseiller à la Sécurité nationale de Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski, l'ancien représentant du NSC, Robert Malley, ou encore l'universitaire Samantha Power. Le fait qu'aucun ne dispose à l'heure actuelle de poste au sein de l'Administration rend leurs idées marginales. Une seconde approche est représentée par Dan Kurtzer, l'ancien ambassadeur américain en Israël et en Égypte, qui reste convaincu que l'approche régionale adéquate est celle des Paramètres Clinton de 2000¹. Enfin, une dernière tendance, semble-t-il dominante aujourd'hui, soutient que, compte tenu du contrôle de la bande de Gaza par le Hamas, les États-Unis doivent exclusivement se consacrer à la résolution de problèmes prioritaires pour leur sécurité, en Irak et Iran. C'est la vision de Dennis Ross, ancien de l'Administration Clinton et récemment nommé conseiller de la secrétaire d'État Hillary Clinton pour le Moyen-Orient et l'Iran [Miller, Parthemore, Campbell, 2008].

Dans cette perspective, la politique américaine dans la région semble aujourd'hui s'articuler autour de ces trois problématiques distinctes – Irak, Iran, conflit israélo-arabe – mais liées par une même logique : l'équilibre des puissances dans la région et conséquemment la préservation de la sécurité israélienne. De ce fait, la réussite ou non du mandat Obama dépendra du volontarisme qu'il maintiendra dans la gestion conjointe de ces problèmes.

Les continuels ajustements d'une stratégie de sortie d'Irak

La politique étrangère américaine restera vraisemblablement irako-centrée pour plusieurs années encore. C'est pourquoi Obama focalisera une grande partie de ses moyens sur la détermination d'une stratégie de sortie adéquate pour ses troupes.

Un retrait d'Irak soumis aux réalités opérationnelles

Anticipant l'échec de Camp David II, les Paramètres Clinton devaient s'imposer aux deux parties de matière non négociable. Il était notamment stipulé par le président américain qu'Israël devait se retirer de 94 à 96 % de la Cisjordanie, et que Jérusalem serait divisée en capitale palestinienne pour les quartiers arabes et capitale israélienne pour les quartiers juifs.

1. Après l'échec de Camp David II, les Paramètres Clinton devaient s'imposer aux deux parties de matière non négociable. Il était notamment stipulé par le président américain qu'Israël devait se retirer de 94 à 96 % de la Cisjordanie, et que Jérusalem serait divisée en capitale palestinienne pour les quartiers arabes et capitale israélienne pour les quartiers juifs.

devant la réalité opérationnelle, plusieurs subtilités politiques se sont déjà accumulées et l'ont conduit à nuancer son ambition initiale. Les démocrates expliquent aujourd'hui que sera maintenue une « présence militaire résiduelle » (*residual force*) sous la forme de conseillers militaires qui devront garantir la pérennisation des structures de sécurité irakiennes (armées, polices).

Plusieurs personnalités de l'*establishment* de Washington se sont déjà exprimées pour mettre en doute la faisabilité du plan Obama. L'amiral Mullen, chef d'état-major des armées américaines (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*), a estimé qu'il faudrait compter davantage vingt-quatre à trente-six mois pour pouvoir retirer près de 150 000 soldats du sol irakien. Par ailleurs, deux objections d'ordre purement stratégique sont adressées aux démocrates partisans d'un retrait en dix-huit mois : la nécessaire indexation de cette stratégie à l'évolution du terrain et le risque d'une politique trop « transparente » vis-à-vis des groupes insurgés.

En premier lieu, confronter le plan Obama à la situation irakienne nécessite de revenir sur les deux années de combat écoulées. Les chiffres disponibles aujourd'hui attestent d'une efficacité certaine du *Surge* mis en œuvre par George W. Bush à partir de janvier 2007. Le *Surge* se fondait sur la maturation doctrinale de l'U.S. Army en matière de contre-insurrection, sous la houlette du général David Petraeus. Cette nouvelle posture militaire mena au déploiement supplémentaire de 20 000 soldats, soit cinq brigades, dont la majorité stationnés à Bagdad. Par ailleurs, Bush décida d'allonger les rotations de Marines déjà affectés à la province d'Anbar. Près de deux ans après, le nombre de civils irakiens tués représente approximativement une réduction de 75 % par rapport aux chiffres de 2006 ou 2007 ; une moyenne de vingt-cinq soldats américains par mois sont morts en Irak en 2008 contre soixante-dix en 2006 [Haas, Indyk, 2008, p. 31]. Les affrontements à caractère ethnique ou religieux ont décru avec l'affaiblissement de milices telles que l'Armée du Mahdi de Moqtada al-Sadr.

Pour autant, le bilan ne doit pas être trop optimiste. Compte tenu du contexte catastrophique des années précédentes, la situation sur le terrain est passée « d'un environnement le pire possible à un environnement hostile » (« *from worst to bad* »), comme le soulignent les chercheurs Stephen Biddle, Michael O'Hanlon et Kenneth Pollack dans un récent rapport, *Restoring the Balance* [Haas, Indyk, 2008, p. 31]. L'État irakien reste fragile et la robustesse de son appareil de sécurité incertaine. Par conséquent, face aux aléas des mois prochains, un retrait abrupt pourrait éroder les fondations difficilement mises en place depuis 2006.

Si les *defense intellectuals* de Washington soutiennent que la solution est aujourd'hui irakienne, que le gouvernement de Maliki doit monter en puissance, on peut rester sceptique sur la capacité américaine de se désengager progressivement. En ce sens, le flou entretenu autour de la « force résiduelle », des fameux « conseillers militaires », pourrait masquer un simple changement cosmétique qui tendrait à ne plus voir les soldats américains comme une force combattante mais

une armée en appui aux services de sécurité irakiens. L'activation, en janvier 2009, du *Status of Forces Agreement* – un accord de sécurité plaçant les forces armées américaines et les sociétés militaires privées sous juridiction irakienne – met ainsi à l'épreuve les capacités de régulation du régime irakien et devrait donc faire figure de test clé.

De même, le retrait en dix-huit mois reste avant tout une stratégie ostentatoire d'Obama, fondée sur une promesse électorale. Hautement médiatisé, le plan se voit, à juste titre, accusé de favoriser une adaptation, en retour, des groupes insurgés irakiens. Face à un retrait programmé pour l'été 2010, ces derniers auraient en effet tout intérêt à simplement attendre la date butoir avant de reprendre le combat.

On peut donc imaginer que, face à la contrainte logistique et aux réticences stratégiques, Obama vienne à se montrer flexible quant à son plan de retrait. Le département de la Défense a d'ailleurs commandité des études à des *think tanks* indépendants devant décrire de multiples scénarios de retrait (à 12, 18, 24 mois).

La condition préoccupante des réfugiés

L'intensité du débat autour du plan Obama semble avoir conduit à la marginalisation des problématiques de la guerre d'Irak jugées secondaires. Ainsi, longtemps négligée par l'Administration Bush, la question des réfugiés pourrait, dans les années à venir, prendre une ampleur imprévue. Dispersés entre la Jordanie, la Syrie et dans une moindre mesure le Liban, les réfugiés irakiens pourraient, selon l'évolution de la situation en Irak, devenir un enjeu non seulement humanitaire mais sécuritaire.

Avant mars 2003, de nombreuses ONG prédisaient qu'un massif mouvement de réfugiés suivrait l'opération militaire américaine. Cela n'a pas été le cas, du moins pas dans les premiers mois. Ce n'est qu'au début 2006, lorsque les affrontements postconflit ont revêtu un caractère ethnique ou religieux et que Washington s'est vu confronté à une véritable guerre civile, que les premiers exodes d'Irakiens ont été significatifs. Si les chiffres varient – compte tenu de la rétention d'informations des pays d'accueil –, on évalue que 5 millions d'Irakiens environ ont quitté leur foyer depuis 2006, la moitié ayant été déplacés sur le territoire irakien même. Selon le Haut-Commissariat des Nations unies aux réfugiés, 2,5 millions sont réfugiés dans les pays voisins : 50 000 au Liban, 57 000 en Iran, 70 000 en Égypte, près de 1 million en Jordanie et 1,5 million en Syrie [International Crisis Group, 2008].

En Jordanie, principalement à Amman, les réfugiés irakiens ont constitué une bourgeoisie exilée qui fait aujourd'hui figure de contrepoids à l'élite palestinienne installée dans le pays. De ce fait, ils ne représentent pas une menace pour le royaume hachémite. À l'inverse, en Syrie, le flux massif d'Irakiens n'a pu être

correctement absorbé par le régime. L'économie syrienne reste extrêmement sclérosée : au cours des dernières années, les revenus pétroliers étant devenus minimes et le secteur agricole souffrant de la sécheresse, le gouvernement a eu recours au déficit public pour répondre à la demande intérieure. Par conséquent, la population irakienne émigrée dans le pays a été rapidement victime d'une paupérisation avancée. Aujourd'hui les réfugiés ont reconstitué des quartiers entiers de Damas, remodelant ainsi le paysage urbain damascène, mais aussi des trafics en tout genre (réseaux de prostitution et marché noir). En outre, le fait qu'une majorité de réfugiés en Syrie soient chiites peut induire des tensions confessionnelles. Pays majoritairement sunnite, la Syrie reste gouvernée par une minorité – les Alaouites – qui monopolise les leviers du pouvoir. Le souvenir des sévères répressions contre les Frères musulmans menées à Hama en 1983 par Hafez el-Assad est encore présent et pourrait être ravivé à la faveur d'une détérioration de la situation intérieure.

Si en 2006 les experts à Washington exprimaient leur préoccupation à l'égard de ce phénomène démographique, l'absence, depuis lors, de signes de radicalisation a conduit à réduire le sujet à un simple dossier humanitaire. À l'hiver 2008, nos échanges avec des analystes des *think tanks* ou de l'Administration sortante en attestent : la question des réfugiés ne fait pas figure d'enjeu stratégique. Un certain consensus s'est ainsi installé, laissant à penser que ces millions de personnes « reviendraient » chez elles, une fois la situation stabilisée selon le calendrier de retrait planifié par Obama. Toute analogie suggérée avec la communauté palestinienne est ainsi réfutée pour cette simple raison d'un retour jugé évident. Or, deux inconnues, logistique et temporelle, subsistent : les maisons abandonnées par les réfugiés seront-elles encore là au retour de ces derniers ? Combien d'années passeront avant une réelle stabilité de l'Irak, du moins perçue comme telle par les réfugiés ? Autrement dit, des réfugiés cherchent-ils encore à retrouver leur foyer au bout de cinq ans ? De dix ans ?

On peut raisonnablement penser qu'au-delà du mandat d'Obama, à l'horizon 2016, une génération d'Irakiens aura vécu la situation de déplacement comme une situation permanente. Dès lors, ces communautés pourraient faire l'objet d'une instrumentalisation politique – comme c'est déjà le cas en Syrie. La radicalisation de certains de leurs membres aurait également un impact direct sur la sécurité intérieure des pays arabes, et plus largement de la région. C'est pourquoi ces hypothèses constituent un enjeu réel dont l'évolution dépendra intrinsèquement de l'avancement de la nouvelle stratégie militaire et politique appliquée par Obama en Irak. Reste à savoir si son équipe saura considérer le dossier dans un horizon temporel dépassant le calendrier politique de Washington.

La redéfinition du logiciel diplomatique face à l'Iran

Très tôt dans sa campagne, Barack Obama avait affirmé vouloir engager un dialogue diplomatique, sans conditions préalables, avec des pays considérés comme des « États voyous ». Il s’agissait en l’occurrence de la Corée du Nord, de la Syrie et de l’Iran. Si, dans un premier temps, sa déclaration avait suscité des critiques quant à sa relative « inexpérience internationale », l’idée semble aujourd’hui avoir fait son chemin. En effet, le *buzz word* du moment dans les cercles experts de Washington semble être celui d’« *engagement* », soit l’ouverture de relations diplomatiques préconisée par l’équipe Obama.

La promotion d’un dialogue avec l’Iran

Dès l’été 2008, Ivo Daalder et Philipp Gordon, deux chercheurs de la Brookings Institution conseillant le candidat Obama, stipulaient dans une tribune remarquée du *Washington Post* que « le dialogue direct avec l’Iran était la meilleure option pour les États-Unis » [Daalder, Gordon, 2008]. À la même période, l’Administration Bush décidait elle-même d’envoyer le sous-secrétaire d’État William Burns participer aux prénégociations entre l’UE 3 + 3 (Royaume-Uni, France, Allemagne + Chine, Russie et États-Unis) et l’Iran, représentés respectivement par Javier Solana et Saeed Jalili.

Face au bilan négatif des vingt années de politique américaine d’endiguement du régime iranien, la refonte de la posture diplomatique de Washington semble nécessaire mais non suffisante. L’« *engagement* » avec Téhéran est au mieux une tactique mais en aucun cas une stratégie en soi qui permettrait d’obtenir des résultats tangibles.

En premier lieu, si Obama décide effectivement de renouer des liens diplomatiques avec l’Iran sans « conditions préalables », il apparaît fondamental pour la crédibilité de la relation transatlantique que toute réorientation américaine prenne en compte les propres conditionnalités de l’UE 3+3 dans les pourparlers avec les représentants iraniens. En effet, il était jusqu’ici exigé que toute négociation soit conditionnée par la suspension des activités iraniennes d’enrichissement et de retraitement de l’uranium. Il faudra donc nouer un solide dialogue multilatéral afin d’affiner la nouvelle posture sans affaiblir la crédibilité stratégique des partenaires des deux côtés de l’Atlantique.

Par ailleurs, se pose la question du rôle joué par la Chine et la Russie sur le dossier iranien. Passéistes pour des raisons différentes, Pékin et Moscou font l’objet d’une réflexion intense à Washington quant à la définition d’une position commune vis-à-vis du programme nucléaire iranien. Compte tenu de ses besoins

énergétiques actuels, la Chine n'a pas vu à ce jour d'avantage à couper ses relations commerciales avec l'Iran. La Russie, quant à elle, semble prompte à freiner tout effort américain qui tendrait à renforcer l'influence de Washington dans une région qui constitue une zone d'intérêts stratégiques pour Moscou. Dès lors, si le calcul des deux puissances peut apparaître dangereux, tout conduit néanmoins à penser que la Russie et la Chine considèrent que l'Iran nucléaire est une menace plus lointaine et moins grave qu'une *pax americana* au Moyen-Orient.

Les dominos du nucléaire iranien

À la clarification des postures au sein de l'UE 3 + 3 s'ajoute un défi particulièrement délicat pour le nouveau président américain : l'envergure des négociations iraniennes. Celles-ci ne peuvent vraisemblablement pas se limiter à la question nucléaire et doivent être élargies à la politique iranienne dans la région (au Liban, en Irak et vis-à-vis d'Israël). Le dossier iranien n'est pas seulement à classer dans la case « prolifération », il implique également la problématique du soutien étatique au terrorisme (Hamas, Hezbollah) et des déclarations hostiles de Téhéran envers Israël. Définir les cartes du grand jeu (*great bargain*) annoncé exige que Washington puisse clairement identifier sa marge de manœuvre pour conduire les Iraniens à considérer que leur capacité de nuisance dans la région est contre-productive. Obama et ses conseillers n'avanceront aucune proposition d'avantage économique ou sécuritaire vers Téhéran sans disposer, en contrepartie, de garanties claires de non-agression d'Israël d'une façon ou d'une autre : qu'il s'agisse d'une improbable attaque nucléaire ou de déstabilisation indirecte *via* le Hezbollah ou le Hamas.

En ce sens, les experts américains de la région craignent qu'un échec des négociations avec Téhéran conduise à une recrudescence des opérations non conventionnelles au Moyen-Orient. Est mise en avant l'éventualité de l'« effet pakistanais » de l'acquisition du nucléaire militaire : la paix atomique entre l'Inde et le Pakistan a, certes, mis un terme aux affrontements classiques mais a permis à Islamabad de gagner en confiance quant à sa capacité défensive et, dès lors, d'accroître son soutien financier et logistique auprès des mouvements cachemiris perpétrant des attaques contre l'Inde. Un Iran nucléaire pourrait-il de la même façon conduire à une aggravation des opérations du Hezbollah dans le Nord israélien ? Il n'en faut pas plus pour que les *defense intellectuals* de Washington prédisent des situations de type « crise des missiles de Cuba » où la guerre nucléaire se jouera à peu de chose.

C'est pourquoi les milieux conservateurs restent très sceptiques quant à la capacité d'Obama d'infléchir la posture iranienne. En décembre 2008, un

chercheur de l’Hudson Institute, *think tank* proche du Parti républicain, nous expliquait ainsi :

La victoire d’Obama et la nomination de Clinton au département d’État symbolisent la revanche de l’establishment de Washington sur les questions internationales, un establishment plutôt conciliant (*appeasing*) et à l’origine des documents désastreux comme le *National Intelligence Estimate* de 2007.

Le NIE, paru à l’hiver 2007, affirmait qu’en 2003, face à la pression internationale, l’Iran aurait stoppé son programme nucléaire militaire. Le rapport de renseignement américain ne concluait pas pour autant que Téhéran n’avait plus aucune ambition en la matière. Néanmoins son impact diplomatique fut notable : les pays du Golfe, au premier rang desquels l’Arabie saoudite, s’inquiétèrent immédiatement de la volonté réelle des États-Unis de contenir les desseins hégémoniques iraniens.

C’est pourquoi, face à ces antécédents, Obama cherchera sûrement à éviter toute accusation de conciliation irresponsable avec les dirigeants iraniens. Par conséquent, l’option militaire reste évoquée. Si la rhétorique du *regime change* a totalement disparu des discours, l’idée d’un raid aérien circule toujours [Clawson, Eisenstadt, 2008]. Par ailleurs, le scénario d’une campagne israélienne préventive est régulièrement mentionné malgré les incertitudes sur sa faisabilité opérationnelle (survol de pays hostiles, coordination nécessaire avec les États-Unis, fiabilité des renseignements sur les cibles).

Devant l’importance du dossier, la nouvelle Administration a nommé un conseiller spécialement en charge de l’Iran, Dennis Ross. Rattaché au département d’État, il consacrera sa mission à la détection des interlocuteurs iraniens pertinents (Khamenei ? Ahmadinejad ?), à la fédération des initiatives interagences sur le dossier et à la formulation d’une nouvelle stratégie diplomatique qui s’affranchisse de toutes les modalités et des contraintes énoncées plus haut. Le fait que les élections présidentielles iraniennes au printemps 2009 s’annoncent « ouvertes » entre modérés et conservateurs tend à repousser toute initiative au lendemain des résultats.

Le retour des États-Unis dans les négociations israélo-arabes ?

Au cours des dernières années, les États-Unis ont été perçus comme un facteur d’instabilité au Proche-Orient. Le lourd héritage de l’Administration Bush pèse extrêmement sur son successeur. En effet, l’équipe précédente avait très rapidement abandonné toute velléité d’intervenir dans les diverses initiatives de résolution des différends entre Israël et ses voisins arabes. Deux raisons semblent avoir

contribué à ce positionnement : la lassitude générale à Washington après huit années de présidence Clinton au cours desquelles l'euphorie des accords d'Oslo a laissé place à la résignation de la seconde Intifada ; et le changement radical de grille de lecture post-11 septembre qui a mis sur le devant de l'agenda américain la lutte contre le terrorisme et la prolifération.

Face à l'absentéisme de la diplomatie américaine durant les années Bush, Israël et les pays arabes ont donné l'impression de mener des politiques sans réelle médiation. Le Quartet (composé de l'Union européenne, les États-Unis, la Russie et l'ONU) n'a jamais réussi à imposer une légitimité concrète, les Américains n'ayant pas particulièrement cru en l'initiative. La Feuille de route de 2003 est ainsi devenue une énième initiative inhumée au cimetière des bonnes intentions diplomatiques au Moyen-Orient. En novembre 2007, le président républicain organisa pourtant la conférence d'Annapolis devant à nouveau relancer le processus de paix régional mais il était déjà bien trop tard pour espérer une résurgence de l'activisme américain.

Aujourd'hui, il semble encore trop tôt pour déterminer si l'équipe démocrate qui prend ses fonctions à la Maison-Blanche, au département d'État et au département de la Défense entendra investir le sujet avec la même énergie que les clintoniens des années 1990. Certes, face aux affrontements entre Israël et le Hamas en janvier 2009, Obama a déclaré toute l'attention qu'il apporterait au dossier. Néanmoins, au-delà de l'habillage médiatique, rien n'est moins certain qu'une implication concrète. La désignation de George Mitchell au poste d'envoyé spécial² semble en tout cas indiquer une volonté de renouveau.

Sur le plan symbolique, les pays arabes semblent séduits par un président dont le second prénom se trouve être Hussein et dont le père était musulman. Son vice-président, Joe Biden, s'est également montré critique à l'égard des lobbies israéliens [Rynhold, 2008]. Or, dans le même temps, Obama n'a pas hésité à exprimer un soutien indéfectible à Israël lors d'un passage obligé durant sa campagne à l'AIPAC, l'American Israeli Public Affairs Committee, le plus important lobby pro-Israël de Washington. Il a rejeté toute idée de négociation avec le Hamas et le Hezbollah tant que ces derniers ne reconnaîtraient pas Israël. Il y a en outre rappelé son soutien à une Jérusalem « capitale indivisible de l'État juif » [Obama, Discours devant l'AIPAC, 8 juin 2008].

2. L'appellation recouvre un véritable enjeu : dans le jeu institutionnel américain, l'envoyé spécial ne rend des comptes qu'au Président tandis que le coordinateur dispose d'un statut de sous-secrétaire d'État.

Le processus de paix israélo-syrien

Le principal test du nouveau président sera celui du rôle qu'il entend jouer vis-à-vis des négociations, ouvertes au cours des derniers mois, entre Israël et la Syrie avec la Turquie dans le rôle d'intermédiaire. En effet, les milieux conservateurs américains n'ont jamais vu d'un bon œil ces échanges entre Tel-Aviv et Damas. L'Administration Bush s'y était opposée et les *think tanks* proches du Parti républicain continuent à nier la pertinence de ce processus. David Wurmser, ancien conseiller de Dick Cheney sur le Moyen-Orient et les questions de prolifération, expliquait il y a quelques mois dans le *Journal of International Security Affairs* que le dialogue israélo-syrien n'était qu'un choix tactique de la part d'Olmert et Assad [Wurmser, 2008]. Pour Olmert, cette initiative aurait représenté le moyen de redorer son blason après la guerre de l'été 2006 avec le Hezbollah libanais. En outre, l'apparition d'une affaire de corruption, le « scandale Talanaski », a ajouté au besoin d'Olmert de trouver une cause noble pour son mandat. Pour Wurmser, la faiblesse d'Olmert sur le plan intérieur aurait trouvé son équivalent dans la faiblesse extérieure d'Assad. En l'espace de deux ans, la Syrie a grandement perdu de son influence au Liban et de sa crédibilité stratégique après le raid israélien de septembre 2007 visant son programme nucléaire clandestin.

De leur côté, les milieux démocrates ne partagent pas l'analyse tendant à rendre les négociations israélo-syriennes ineptes. Les clintoniens spécialistes de la région tels que Dennis Ross ou Martin Indyk conçoivent l'exercice de négociation comme l'objectif à atteindre : autrement dit, c'est moins le résultat que le processus lui-même qui importe. C'est pourquoi les experts à Washington s'entendent pour prévoir un investissement concret de l'Administration Obama dans les pourparlers israélo-syriens, investissement que les deux pays appellent d'ailleurs de leurs vœux. En outre, le gagnant des élections israéliennes, Benyamin Netanyahu, a exprimé la volonté de poursuivre les négociations. Néanmoins, toute intervention américaine risque de se heurter à deux écueils sur lesquels des choix cruciaux devront être formulés : les garanties de sécurité d'Israël et l'hypothèque syrienne du Liban.

En avril 2008, Shaul Mofaz, vice-Premier ministre d'Israël, affirmait que, « dès l'instant où le Golan reviendrait entre les mains de la Syrie, cela signifierait que l'Iran y aurait accès. Fermez vos yeux et imaginez quel type de menace cela représenterait pour Israël » [Lake, 2008]. Comment, en effet, s'assurer que la Syrie n'use pas des concessions territoriales de Tel-Aviv pour simplement redorer son blason ? Son détachement stratégique de Téhéran reste une nécessité fondamentale et les Israéliens semblent aujourd'hui convaincus que seul Washington pourra convaincre Assad et ses conseillers qu'ils ont tout à gagner à sortir de leur partenariat avec l'Iran.

Vieux de deux décennies, l'axe Damas-Téhéran est une pure alliance stratégique conclue entre les deux pays en pleine guerre du Liban. Rappelons le contexte d'alors : après la signature par l'Égypte de Sadate des accords de Camp David, la Syrie se trouvait seule face à Israël. Ayant tacitement laissé l'OLP s'établir dans le sud du pays, le Liban était alors devenu le lieu indirect des affrontements régionaux entre Tel-Aviv, Damas et Téhéran. Ce n'est que pour contrer Tsahal que l'armée syrienne, soutenant dans un premier temps les Phalangistes de Gemayel, laissa les Pasdarans iraniens transiter par la Syrie pour aller armer les milices chiites libanaises. En l'espace de vingt ans, la république arabe laïque et la théocratie islamique perse ont donc développé une association de circonstance dont les fondations pourraient bien voler en éclats.

L'Administration Obama peut convaincre Damas *via* des avances économiques que le régime pourrait difficilement refuser face à la croissance moribonde évoquée plus haut. Pour autant, il semble que la clé des négociations israélo-syriennes ne sera pas la clarification du lien syrien avec l'Iran mais le rapport de force qui s'annonce au Liban. Certes l'armée syrienne a officiellement quitté le pays du Cèdre mais l'influence politique et sécuritaire de Damas sur Beyrouth reste considérable. Tel-Aviv attendra des États-Unis un réel pouvoir de coercition pour stabiliser le Liban.

Or certains à Washington comme à Beyrouth craignent qu'au titre d'une *realpolitik* favorisant la stabilité régionale, l'Administration Obama soit prête à consentir une *pax syriana* au Liban. Non formalisée, cette option induirait que Damas puisse garder une mainmise sur le gouvernement de Beyrouth. Dans le même temps, le régime d'Assad garantirait aux Israéliens et aux Américains qu'il serait en mesure de dompter les mouvements comme le Hezbollah qui pourraient rechercher l'affrontement avec Tsahal.

Compte tenu du calendrier diplomatique, cette option reste tributaire des résultats de la commission d'enquête de l'ONU sur l'assassinat, le 14 février 2005, de l'ancien Premier ministre libanais Rafiq Hariri. L'affaire avait mobilisé Français et Américains et était devenue le symbole de la volonté transatlantique de libérer le Liban de sa tutelle syrienne. Les premiers éléments de l'investigation suggéraient des liens entre les assassins et certains acteurs du régime syrien. Or, la commission a rapidement été freinée dans ses recherches et sa présidence a changé à plusieurs reprises. Le Tribunal spécial pour le Liban doit être mis en place le 1^{er} mars 2009 et ses premières conclusions devraient être rendues publiques fin 2009-début 2010.

Étant donné son enjeu diplomatique fondamental pour les Américains et les Français, la commission Hariri pourrait bien devenir le facteur le plus important de réussite ou non des négociations israélo-syriennes. Dès lors, l'équipe constituée par Obama pour encadrer ces pourparlers devra déterminer si elle entend faire peser ces conclusions dans la balance, quitte à entraîner le retrait de Damas

de la table des négociations, ou les minimiser tacitement afin de favoriser un équilibre des forces régionales. La dernière hypothèse, un affaiblissement délibéré du Tribunal spécial pour le Liban, aurait un impact direct sur la diplomatie française. Celle-ci s'est montrée particulièrement active sur le sujet et pourrait se trouver rapidement en porte à faux si les Américains venaient à abandonner le dossier.

L'impasse palestinienne

À côté du processus syro-israélien, la grande inconnue de la politique américaine dans la région reste la question palestinienne. Pour les clintoniens revenant aujourd'hui aux affaires, les rêves diplomatiques des années 1990 n'ont pas été accomplis. La méthode d'Oslo tendant à reporter inexorablement les différends fondamentaux (le statut de Jérusalem, les réfugiés, les frontières réelles des territoires palestiniens) n'a pas porté ses fruits. En outre, l'arrivée du Hamas au pouvoir en 2005 a créé une dyarchie autodestructrice au sein de l'Autorité palestinienne entre le mouvement sunnite et le traditionnel Fatah.

Depuis lors, la mainmise du Hamas sur la bande de Gaza semble avoir mis un terme à tout espoir de relance d'un processus de paix d'envergure. En outre, suite à des agressions multiples du Hamas, Tsahal a lancé durant les fêtes de Noël 2008 une opération aéro-terrestre de grande ampleur. La démonstration de force, destinée également à dissuader toute ingérence du Hezbollah au Nord, réduit un peu plus la fenêtre d'opportunité en faveur d'un processus de paix israélo-palestinien.

Or, force est également de constater que la résolution du conflit israélo-palestinien n'a pas jusqu'à présent occupé et n'occupe toujours pas de place prépondérante dans l'agenda déjà très chargé de l'équipe Obama. Ce dossier n'est plus aujourd'hui perçu comme la clef de voûte de l'ensemble des problèmes de la région. L'idée ancienne selon laquelle résoudre le conflit israélo-palestinien reviendrait à résoudre tous les problèmes de la région ne convainc plus. Pour certains, la « question palestinienne » a été clairement remplacée par la « question iranienne » comme problématique structurante de la région. À ce stade, la politique américaine semble donc se borner à quelques déclarations diplomatiques appelant Israël à la retenue lorsqu'elle répond militairement aux agressions du Hamas et à un soutien formel à un président palestinien (Mahmoud Abbas) politiquement faible et populairement peu légitime. En ce sens, le grand dessein de l'Administration Clinton apparaît, pour l'heure, bien lointain.

Conclusion

Au printemps 2009, l'Irak et l'Iran font donc figure de priorités au regard de la « sécurité nationale » pour Washington. À l'inverse, en l'absence d'interlocuteur fiable et fort du côté de l'Autorité palestinienne, rien ne convainc l'équipe démocrate de l'urgence de la situation israélo-palestinienne. Néanmoins, le rythme du retrait des troupes américaines d'Irak déterminera certainement les ambitions d'Obama pour la région. Un redéploiement réussi, un Irak peu ou prou stabilisé, un Iran revenu à la table des négociations lui assurerait un second mandat – si tant est qu'il se montre efficace sur le front intérieur – au cours duquel, à l'image de Bill Clinton, il voudrait probablement marquer sa présidence avec un nouveau processus de paix. Autant dire qu'il s'agirait pour l'Administration américaine d'un parcours semé d'embûches.

Bibliographie

- CLAWSON P., EISENSTADT M. (2008), *The Last Resort : Consequences of Preventive Military Action against Iran*, Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus, juin.
- DAALDER I., GORDON P. (2008), « Talking to Iran is our best option », *Washington Post*, 29 juin.
- GARFINKLE A. (2008), « Redefining U.S. Interests in the Middle East », *Middle East Papers – Middle East Strategy at Harvard*, octobre.
- HAAS R., INDYK M. (dir.) (2008), *Restoring the Balance : A Middle East Strategy for the Next President*, Washington, Saban Center at Brookings – Council on Foreign Relations Book.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Failed Responsibility : Iraqi Refugees in Syria, Jordan and Lebanon, Middle East Report*, 10 juillet.
- KESSLER G. (2008), « Fix this Middle Eastern mess », *The Washington Quarterly*, automne.
- LAKE E. (2008), « Israeli leader warns against Golan giveaway » *New York Sun*, 29 avril.
- MILLER J., PARTHEMORE C., CAMPBELL K. (dir.) (2008), *Iran : Assessing U.S. Strategic Options*, Center for a New American Security, septembre.
- RYNHOLD J. (2008), « President Obama and the Middle East challenge », *BESA Center Perspectives Papers*, novembre.
- WURMSER D. (2008), « Israel and Syria : A Tactical Peace », *Journal of International Security Affairs*, hiver, n° 15.