

Le président Biden et les accords d'Abraham

Bien qu'ils puissent être considérés comme positifs, il est peu probable que les accords soient la pierre angulaire de la stratégie de la nouvelle administration dans la région.

Ellen Laipson

L'accomplissement majeur de l'administration Trump au Moyen-Orient a été les accords de normalisation entre Israël et trois États arabes : les Émirats arabes unis, le Bahreïn et le Soudan, rejoints plus tard par le Maroc. Pour l'administration Biden, ces accords constituent une nouveauté utile, susceptible d'apporter quelques améliorations discrètes, notamment dans les relations économiques et commerciales régionales. Néanmoins, ces accords ne constituent pas une réussite de nature à provoquer une transformation de la paix et de la sécurité régionales, et il est peu probable qu'ils constituent la pierre angulaire de la stratégie de la nouvelle administration dans la région. Chacune des parties à ces nouveaux accords présente des attentes ou des projets différents vis-à-vis d'Israël et des États-Unis, et le bilan total des accords conclus à ce jour ne représente pas un nouvel ordre régional.

L'équipe de Biden aura son agenda pour la région, en adoptant une vision plus stratégique sur la manière de définir des objectifs réalisables et réalistes pour les États-Unis dans une région qui traîne souvent les présidents américains. Tout comme les anciens présidents Barack Obama et Donald Trump, Biden se méfiera de prendre de nouveaux engagements ou de s'appuyer sur la force militaire, pour atteindre des objectifs de sécurité.

L'équipe voudra sans doute aussi renforcer les alliances avec les amis historiques de la région et discutera avec les acteurs régionaux les nombreux risques et dangers, les conflits régionaux non résolus ainsi que les défis, du programme nucléaire de l'Iran au changement climatique, aussi bien que les préoccupations concernant les désirs d'expansion de la Chine.

La place des accords d'Abraham dans ce catalogue de sujets n'est pas claire. Toutefois, les questions suivantes peuvent fournir un cadre de discussion utile : l'administration Biden va-t-elle promouvoir de nouveaux accords de normalisation en tant qu'élément central de sa politique au Moyen-Orient ? Les accords d'Abraham vont-ils affecter les perspectives de reprise d'un processus de paix entre Israël et les Palestiniens et, à terme, d'une solution à deux États ? Dans quelle mesure les accords d'Abraham vont-ils modifier la dynamique régionale, en

ce qui concerne l'Iran ? Augmenteront-ils la probabilité d'un conflit avec Téhéran ou conduiront-ils à un nouveau processus de sécurité régionale ?

Le contexte et les mérites des accords d'Abraham

Depuis l'administration Clinton, les hauts fonctionnaires américains ont cherché à exploiter les accords de paix historiques entre l'Égypte et Israël (1979) et entre la Jordanie et Israël (1994), en établissant un ensemble plus large de pays désireux d'adopter une approche pragmatique des relations régionales. Une approche qui intégrerait Israël dans les dialogues régionaux sur la sécurité et comment améliorer la confiance entre les États. Il s'agit d'un effort de plusieurs présidences pour améliorer les relations entre les États de la région, qu'il y ait eu ou non des progrès sur la question palestinienne. Naturellement, la plupart des pays arabes étaient peu disposés à mettre de côté cette question centrale et ont continué à éviter les contacts directs ou officiels avec Israël, même lorsqu'ils n'étaient plus capables ou n'étaient plus intéressés à vaincre Israël dans la guerre.

Lorsque des progrès ont été réalisés en Palestine, la volonté de s'adapter à la réalité de la survie d'Israël et de son succès s'est accrue. Le processus d'Oslo, qui a abouti à une série d'accords israélo-palestiniens en 1993 et 1995, a en fait créé un forum officiel pour des discussions multilatérales sur des questions spécifiques (réfugiés, eau, développement économique régional, Contrôle des armes et sécurité régionale [ACRS, de l'anglais], et environnement).

Le processus ACRS est le plus pertinent pour les accords d'Abraham ; dans son format officiel de gouvernement, il n'a duré que de 1992 à 1995, mais il a ensuite engendré une solide série de congrès informels réunissant des experts universitaires régionaux, d'anciens décideurs politiques et quelques fonctionnaires militaires et civils en exercice. Ces réunions se tiennent dans

les capitales européennes depuis plus de 20 ans, subventionnées par les gouvernements américains et occidentaux et par des fondations privées. On estime que plusieurs milliers de personnes ont participé à ces réunions, dont des citoyens d'Israël et de nombreux États arabes. Ces réunions ont permis à certains membres élite d'avoir un accès direct aux décideurs publics, afin de forger des relations et de réfléchir à des moyens habiles pour éviter les conflits, et elles pourraient bien avoir contribué à instaurer la confiance nécessaire dans les relations entre les pays du Golfe et Israël, qui ont conduit aux nouveaux accords.

Au début de ce siècle, les regards de l'après-11 septembre se sont tournés vers le terrorisme islamique radical et les préoccupations croissantes concernant les ambitions de l'Iran dans la région, ce qui a conduit à des contacts discrets et à une collaboration en matière de sécurité entre plusieurs États du Golfe et Israël. Lorsqu'elle a encouragé et permis les accords de normalisation, l'administration Trump poussait sur une porte qui était déjà entrebâillée. Ces accords seront un succès diplomatique durable, tant que les parties voudront réellement s'engager pour un bénéfice mutuel et pour une stabilité régionale, et non pas seulement comme une opération de l'ère Trump.

Il est important de noter que ces accords de normalisation n'ont pas le même statut ni la même importance que les traités de paix qui ont officiellement mis fin à une situation de guerre entre Israël et ses voisins immédiats, l'Égypte et la Jordanie. Les pays non contigus peuvent normaliser leurs relations à des fins de reconnaissance diplomatique, à des fins commerciales, d'échanges culturels et d'une certaine coopération en matière de sécurité, mais il ne s'agit pas d'obligations contraignantes visant à prévenir les conflits et à gérer les frontières. L'accord avec les Émirats arabes unis est certainement le plus important, les conséquences des autres accords sur la sécurité sont marginales. Pour le Bahreïn, le Soudan et le Maroc, les décisions de normalisation des relations avec Israël sont spécifiques à chaque cas :

– L'accord du Bahreïn peut être considéré comme un substitut silencieux à celui de l'Arabie saoudite, qui n'est pas encore prête à des compromis, qui pourraient menacer ses responsabilités envers Jérusalem, en tant que gardien des lieux saints de l'Islam. Il y a eu peut-être une autre contrepartie dans l'accord, mais l'ambassadeur du Bahreïn aux États-Unis a insisté sur le fait que « l'établissement de relations avec Israël nous apporte un avantage stratégique à long terme, et non des avantages tactiques à court terme ».

– Le Soudan a décidé de signer, après avoir reçu la promesse que Washington qu'il va être retiré de la liste des États qui soutiennent le terrorisme. Cependant, des articles de presse publiés fin 2020 indiquent que les représentants soudanais reconsidèrent leur position, après avoir appris que l'accord pourrait ne pas exclure le Soudan de futures accusations de terrorisme devant les tribunaux américains (*New York Times* 01/12/20).

– Et le Maroc entretient depuis longtemps une relation avec Israël, parfois gardée secrète, parfois rendue publique, de sorte que cet accord particulier relève davantage de la formalisation d'une pratique existante, que d'un changement radical de position. Au moins un quart de million de Juifs marocains ont émigré en Israël dans les années soixante, et ce lien constitue la base d'un contact plus culturel et discret au niveau politique entre les deux États au fil des ans. En cette occasion, la contrepartie a été la reconnaissance par Washington des revendications de Rabat sur le Sahara occidental, qui pourrait être contestée ou annulée par la diplomatie plus conventionnelle de l'administration Biden.

Compte tenu de l'étendue géographique des parties à ces nouveaux accords, de l'extrémité occidentale la plus éloignée du monde arabe jusqu'à un grand État de la Corne de l'Afrique et deux petits États du Golfe persique, il n'existe aucun principe unificateur concernant les avantages ou les obligations mutuels, notamment en matière de sécurité. Il n'est pas certain que ces accords fournissent une nouvelle base cohérente pour de nouvelles relations régionales ou une nouvelle structure de sécurité. Israël voit des avantages à étendre ses relations dans le monde musulman, et ces accords sont clairement positifs dans ce sens. Toutefois, la contribution aux exigences de sécurité de tous les signataires n'a pas encore été démontrée.

L'administration Biden a salué ces accords comme une réalisation utile. En outre, elle ne prendra pas de mesures pour revenir sur la reconnaissance controversée de Jérusalem comme capitale d'Israël, mais il est peu probable qu'elle définisse ses priorités ou ses engagements diplomatiques dans la région, en fonction de ces avancées.

La paix absente

En reprenant le titre du livre de Dennis Ross de 2004, il est important de noter que les accords d'Abraham servent de substitut à l'idée originale de Trump d'un plan de paix, qui consistait à résoudre le conflit entre Israël et les Palestiniens en donnant la priorité absolue aux besoins de sécurité d'Israël, en promouvant les avantages d'une intégration économique plus poussée avec Israël et en n'offrant aux Palestiniens qu'une perspective conditionnelle et très lointaine de devenir un État. Le plan, présenté après de longs retards au début de 2020, a été immédiatement rejeté par les Palestiniens : le président Mahmoud Abbas a répondu « mille fois non ». La Ligue arabe l'a formellement rejeté : « Le plan conduit à une situation qui équivaut au contexte d'un État comprenant deux classes de citoyens, c'est-à-dire un *apartheid*, où les Palestiniens seront des citoyens de seconde classe, privés des droits fondamentaux de la citoyenneté », a déclaré le secrétaire général de la Ligue arabe, Ahmed Aboul Gheit.

L'accord mort-né n'a fait que souligner à quel point la cause palestinienne est dérisoire dans la politique arabe. En effet, les critiques des États arabes ont varié en inten-

sité, la plupart soulignant à quel point le plan invalidait des décennies de concepts légalement établis pour une solution (Résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies en 1967, accords de Camp David en 1978, accords d'Oslo en 1993 et 1995). Cependant, de nombreux États ont collaboré avec l'administration Trump pour leurs propres intérêts, ils n'ont pas suffisamment insisté pour corriger le déséquilibre du plan et ils n'ont pas assumé leur responsabilité d'aider les Palestiniens à parvenir à un meilleur accord.

Les EAU, en particulier, ont pu compenser leur déception par un véritable enthousiasme pour les affaires avec l'administration Trump et son envoyé spécial, le gendre de Trump, Jared Kushner. Bien que Kushner n'ait pas reçu de promesses de milliards de dollars de la part des pays du Golfe pour soutenir des volumes d'aide spectaculaires pour les Palestiniens, il a réussi à négocier des accords mutuellement bénéfiques entre Jérusalem et Abou Dhabi en matière de tourisme, de commerce et de coopération sécuritaire. Les EAU, les membres les plus véhéments du CCG en termes d'activisme régional et international, n'ont eu aucun scrupule à abandonner toute prétention d'adhésion à l'autodétermination palestinienne, sans doute aidés par leur aversion pour le parti politique du Hamas, affilié aux Frères musulmans, qui domine la politique dans la bande de Gaza, et leur mépris pour la passivité de la direction politique dominante du Fatah à Ramallah. Néanmoins, les EAU ont rendu publique leur réticence à conclure la normalisation jusqu'à ce qu'Israël s'engage à suspendre ses plans d'annexion de la Cisjordanie. Qu'en serait-il si Israël était allée de l'avant avec l'annexion, une idée qui n'était pas populaire à l'intérieur du pays, sera une question à analyser à l'avenir, tout comme le risque calculé encouru par Abou Dhabi.

Ces dernières années, les Palestiniens ont été fortement affaiblis par un manque de leadership, une politique intérieure fragmentée et la confiance du gouvernement israélien qui n'a concrétisé aucun de ses engagements dans le passé en faveur d'une solution juste et équitable à leur longue lutte pour la reconnaissance et le contrôle souverain de leur territoire et de leur identité politique. Lors de l'action diplomatique de Kushner dans la région au nom de son plan de « paix pour la prospérité », les dirigeants palestiniens et les personnalités non gouvernementales ont rapporté, avec une consternation croissante, que l'administration Trump n'était pas à l'écoute des priorités et des préoccupations des Palestiniens.

Kushner était convaincu que la promesse d'une plus grande satisfaction économique embobinerait les Palestiniens pour qu'ils reportent leurs ambitions politiques ; Kushner n'a jamais semblé saisir la dynamique sous-jacente de la quête ratée du statut d'État. Il a placé les inté-



La priorité de l'administration Biden au Moyen-Orient est le rétablissement d'un processus visant à contenir le programme nucléaire iranien et de reprendre le Plan d'action global conjoint. Photo : mural à Téhéran, septembre 2020./FATEMEH BAHRAMI/AGENCE

ANADOLU VIA GETTY IMAGES

rêts de sécurité d'Israël au-dessus de toute autre considération et a présenté un plan dépourvu d'équilibre ou de toute reconnaissance des minitieux principes qui soutend des décennies de diplomatie consacrées au processus de paix. Kushner a également promu le concept « dedans-dehors », basé d'abord sur l'établissement d'un consensus entre les États arabes riches et amis de l'administration Trump, pour ensuite présenter à ceux qu'il considérait être des Palestiniens irresponsables un produit fini qu'ils pourraient accepter ou rejeter.

L'administration Biden va-t-elle s'engager à nouveau dans le processus de paix ? Compte tenu des problèmes intérieurs écrasants auxquels est confronté le 46^{ème} président et de l'impasse prolongée des efforts de paix, il semble peu probable que Washington donne la priorité à un problème ayant si peu de chances de donner de bons résultats. Cela dit, l'équipe de Biden peut trouver des moyens de signaler que le plan raté de Kushner n'est pas le dernier mot. L'administration a déjà pris plusieurs mesures pour rétablir le statu quo antérieur : réouverture du bureau diplomatique palestinien à Washington, reprise de l'aide à l'Autorité palestinienne et reprise du soutien à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), que Trump avait brusquement cessé de subventionner en 2018. Ce sont là des étapes essentielles pour retrouver la position historique des États-Unis, qui consiste à aider le peuple palestinien dans ses besoins humanitaires et économiques et, bien que lentement, dans le projet politique de la solution à deux États.

On s'attend également à ce que Biden ait une relation plus honnête et plus franche avec le premier ministre Netanyahu. Le leader israélien de longue date, tout comme son « meilleur ami » Trump, a bouleversé des protocoles établis de longue date aussi dans les relations américano-israéliennes en adaptant explicitement les intérêts d'Israël au Parti républicain et à son leader non-conformiste. Les hommes politiques des deux partis ont regretté le mépris cavalier du principe profondément enraciné du soutien bipartite aux besoins légitimes d'Israël en matière de sécurité. En tant que vice-président, Biden a subi des attaques directes contre le président Obama, et personne ne s'attend à ce que les relations entre les dirigeants de Washington et de Jérusalem soient aussi fluides qu'elles l'ont été récemment. On peut s'attendre à ce que Biden s'oriente vers des relations étroites et de collaboration, mais il voudra exprimer ses désaccords sur les colonies et d'autres questions polémiques, liées aux Palestiniens.

L'administration Biden s'efforcera de revalider les valeurs fondamentales historiques de la politique américaine sur la question israélo-palestinienne. Il rétablira l'aide humanitaire et l'aide au développement et engagera un dialogue politique avec tous les partis, mais il est peu probable qu'il lancera un effort diplomatique majeur pour sauver l'idée de deux États, tant que les dirigeants actuels resteront au pouvoir. Sa politique concernant cet enchevêtrement de problèmes ne partira pas des hypothèses du plan de paix de Trump, et les parties aux accords d'Abraham ne joueront pas un rôle majeur dans la stratégie de Biden.

Biden, l'Iran et les accords d'Abraham

Il est possible que la normalisation des relations d'Israël avec deux des États du Golfe, les EAU et le Bahreïn, avec l'acceptation tacite de l'Arabie saoudite, ait un effet indirect sur la principale priorité de l'administration Biden au Moyen-Orient : le rétablissement d'un processus visant à contenir le programme nucléaire iranien.

La nouvelle administration a l'intention de reprendre le Plan d'action global conjoint (PAGC) négocié en 2015 par l'UE, avec la participation des États-Unis, la Russie et la Chine. L'administration Trump s'est retirée de l'accord en 2018 et a imposé de nouvelles sanctions unilatérales à l'Iran. Depuis lors, l'Iran n'a cessé de dépasser ses obligations de limiter les activités d'enrichissement. Toutefois, le processus de remise sur les rails s'est avéré compliqué, en raison des divergences sur la manière de séquencer le retour au bercail des États-Unis et de l'Iran et de répondre à la demande d'une approche plus large, incluant le programme des missiles balistiques de l'Iran et ses activités régionales. Le président Biden a fait le premier pas en annonçant, lors de la Conférence de Munich sur la sécurité en février, que les États-Unis participeraient à une réunion des parties au PAGC, organisée par l'UE.

Le rôle des accords d'Abraham est lié aux perceptions de menaces mutuelles. L'Iran a sans aucun doute été un

moteur implicite du désir d'Israël et des EAU d'approfondir leurs relations. Ils ont un intérêt stratégique commun à contenir l'Iran, et ils ont peut-être réalisé que la campagne de « pression maximale » de l'administration Trump était surtout rhétorique, et que les acteurs régionaux devraient assumer une plus grande responsabilité pour influencer l'Iran et limiter les dangers pour leur propre sécurité nationale.

L'Iran se sentira-t-il plus harcelé par la réalité du nouveau partenariat entre Israël et le Golfe ? Téhéran pourrait-elle durcir sa position en ne pouvant pas se tourner vers les États du Golfe qui ont traditionnellement cherché une position plus nuancée vis-à-vis de l'Iran ? Interprétera-t-il les accords comme un signe de la permanence de l'hostilité des puissances régionale ?

D'autre part, l'Iran va-t-il conclure que les États-Unis représentent désormais une moindre menace parce que l'administration Biden veut rétablir le PAGC et la diplomatie avec l'Iran ? Si oui, l'Iran envisagerait-il une voie pour engager les acteurs régionaux sur des questions non nucléaires ? Il est concevable que d'autres membres du CCG – le Qatar et Oman en particulier – soient bien placés pour tenir une négociation régionale sur les questions non nucléaires. L'administration Biden, avec son nouvel envoyé spécial en Iran, Rob Malley, serait probablement proactive si les acteurs régionaux étaient réceptifs. Le Yémen serait le conflit où des progrès pourraient être réalisés, en s'appuyant sur les efforts des Nations unies et des États-Unis pour mettre fin au conflit militaire et se concentrer sur les négociations diplomatiques. Quant à la Syrie, au Liban et au Hezbollah, plus prioritaires pour Israël, l'Iran et les pays arabes du Golfe auraient probablement beaucoup plus de mal à trouver un terrain d'entente.

Il est trop tôt pour savoir si les conflits multidimensionnels entre l'Iran et les différents participants aux accords d'Abraham seront aggravés ou atténués par les nouvelles réalités diplomatiques sur le terrain. Globalement, ces accords pourraient empirer la perception de la menace par l'Iran et accroître sa conviction qu'il a besoin de capacités stratégiques pour se mettre au niveau de la force militaire conjointe des pays arabes du Golfe et d'Israël.

En conclusion, les accords d'Abraham constituent une évolution positive du point de vue des États-Unis, mais leur importance ne doit pas être surestimée. Ces accords de normalisation transactionnels et pragmatiques ne doivent pas être interprétés comme une transformation du système régional en matière de sécurité. En fin de compte, ils représentent un revers inquiétant pour la solution à deux États entre Israël et les Palestiniens, un revers que l'administration Biden ne pourra probablement pas inverser. Ils ne modifient pas fondamentalement les tensions et rivalités géopolitiques entre l'Iran et d'autres puissances régionales. Quelle que soit la politique américaine, il reste à voir si ces accords, avec les États du Golfe en particulier, créent une nouvelle dynamique pour une plus grande appropriation et une meilleure gestion de l'agenda de coopération interétatique et la prévention des conflits. ■